

Opinnäytetyö (AMK)

Liiketalouden koulutusohjelma

Juridiikka

2017

Tiina Suvenaho

TURVAPAIKAN MYÖNTÄMISEN EDELLYTYKSET SUOMESSA

– Kansainvälisen suojelun myöntämisen
arviointiperusteet päätöksenteossa

Tiina Suvenaho

TURVAPAIKAN MYÖNTÄMISEN EDELLYTYKSET SUOMESSA

- Kansainvälisen suojelun myöntämisen arviointiperusteet päätöksenteossa

Tämän opinnäytetyön tavoitteena oli tutkia ja jäsenellä kahden hallintotuomioistuinratkaisun avulla kansainvälisen suojelun ja erityisesti turvapaikan myöntämisen perusteita sen myöntämisestä tai hylkäämisestä päätettäessä. Aihe on ajankohtainen, sillä turvapaikka-asiat ovat työn kirjoittamisen aikaan esillä Suomeen saapuneiden suurten turvapaikanhakijamäärien vuoksi. Työssä käydään lyhyesti läpi myös turvapaikkamenettelyprosessi aiheen ymmärtämisen selkeyttämiseksi.

Opinnäytetyön teoreettisena perustana on käytetty ulkomaalaislakia (301/2004), jonka kansainvälistä suojelua koskeva 6 luku toimii lainkäytön perustana kansainvälistä suojelua ja turvapaikanhakua koskevissa asioissa. Lisäksi työssä keskeiseen osaan nousee Euroopan neuvoston vastuunmäärittämis- eli niin kutsuttu Dublin-asetus sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen määräykset.

Opinnäytetyön analyysin kohteina olivat Helsingin hallinto-oikeuden päätös 16/1267/71 sekä korkeimman hallinto-oikeuden päätös 2016:53. Päätökset ovat peiteltyjä, eli ne ovat julkisia ja niistä on poistettu kaikki valittajien tunnistamiseen johtavat tiedot.

Työn tuloksena jaoteltiin turvapaikkamenettelyssä käytettävät perusteet neljän teeman alaisuuteen; turvapaikanhakijan aiemmat vaiheet, maatiedon merkitys, sisäinen pako sekä turvapaikanhakijan yksilöllisen olosuhteet. Vaikka työssä näitä teemoja on käsitelty erillisinä kokonaisuuksina, työssä kävi selväksi, että kaikki neljä arviointiperustetta ovat tiiviisti linkittyneet toisiinsa ja niissä tapahtuvat muutokset vaikuttavat myös toisten teemojen alaisiin perusteisiin.

Jatkotutkimusmahdollisuuksia aihealueesta olisi monia, sillä aiheeseen liittyy paljon erilaisia säädöksiä ja kansainväliseen suojeluun liittyvissä olosuhteissa tapahtuu jatkuvasti muutoksia. Tähän opinnäytetyöhön liittyen jatkotutkimuskohteena voisi olla esimerkiksi pyrkiä syventämään analyysia minkä tahansa tässä esitetyn teeman mukaisista turvapaikkaperusteista.

ASIASANAT:

Hallinto-oikeus, kansainvälinen suojelu, Maahanmuuttovirasto, toissijainen suojelu, turvapaikka, turvapaikkamenettely, ulkomaalaislaki

Tiina Suvenaho

CONDITIONS FOR GRANTING ASYLUM IN FINLAND

- Grounds for Assessment of Granting International Protection

The aim of this thesis was to research and outline the grounds for admitting international protection for asylum seekers through two judgments made by Administrative Courts. This topic was chosen as the subject of the thesis because international protection and asylum seekers were very topical at the time of writing this thesis due to the masses of asylum seekers arriving to Finland. The asylum process is also described briefly in this thesis to help clarify the process of seeking international protection in Finland.

The theoretical basis is found in the Finnish Aliens Act (301/2004) and especially its chapter 6 concerning international protection. The European Council's regulation to identify the member state responsible for examining an asylum application, the so-called Dublin Regulation and the European Convention on Human Rights also have a central part in this thesis.

The two judgments analyzed in this thesis were judgment number 16/1267/71 given by the Helsinki Administrative Court and judgment number 2016:53 given by the Supreme Administrative Court. Both are covered and public judgments which means that they are stripped of any information leading to recognize any of appellants.

The result of this thesis was a grouping of grounds which are assessed from an asylum application in order to make a final judgment. The grounds were separated under four different themes; the appellant's earlier stages as an asylum seeker, the significance of land information, the asylum seeker's possibility to relocate inside their national country and personal reasons for seeking an asylum. Even though these themes are handled separately in this thesis, in reality they are very much intertwined and affect one another in a decision-making process.

In addition to this thesis, there would also be almost endless opportunities for further research about international protection because it is a very topical subject which faces changes constantly.

KEYWORDS:

Administrative court, Aliens act, asylum, asylum policy, Finnish Immigration Service, international protection, subsidiary protection

SISÄLTÖ

KÄYTETYT LYHENTEET TAI SANASTO JA LAKILUETTELO	6
1 JOHDANTO	7
1.1 Työn tarkoitus ja tavoitteet	7
1.2 Keskeiset käsitteet	8
2 PAKOLAISUUS SUOMESSA	10
2.1 Pakolaisuuden historia ja nykytila	10
2.2 Turvapaikan hakumenettely lyhyesti	12
3 TURVAPAIKAN MYÖNTÄMISEN EDELLYTYKSET	15
3.1 Turvapaikka ja turvapaikanhaun perusteet	15
3.2 Toissijainen suojelu ja hakijaan kohdistunut uhka	17
3.3 Turvapaikkaa ei myönnetä tai hakemusta ei tutkita	19
3.4 Perhesuhteiden vaikutus arvioon suojelukysymyksessä	21
3.5 Muita oikeudellisen arvion perusteita	22
4 DUBLIN-ASETUS JA VASTUUSSA OLEVAN MAAN MÄÄRITTÄMINEN	24
5 OLOSUhteiden MUUTOKSET LAINKÄYTÖN MUOKKAAJANA	27
6 CASE-TAPAUSTEN ESITTELY	29
6.1 KHO:n Dublin Unkari päätös	29
6.2 Helsingin hallinto-oikeuden Mosul-päätös	31
7 TURVAPAIKKAPÄÄTÖKSEEN VAIKUTTAVAT TEKIJÄT	32
7.1 Turvapaikan myöntämisperusteista yleisesti	32
7.2 Turvapaikanhakijan aiemmat vaiheet	34
7.3 Maatiedon merkitys	38
7.4 Sisäinen pako	43
7.5 Turvapaikanhakijan yksilölliset olosuhteet	45
8 JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTA	52
8.1 Analyysin tulokset – Mitä saatiin selville?	52
8.2 Työssä kohdatut ongelmat	53
8.3 Jatkoanalyysikohteita	54

TAULUKOT

Taulukko 1: Maahanmuuttoviraston päätösjakauma kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa 1/2016-12/2016	11
Taulukko 2: Kansainvälisen suojelun päätökset Maahanmuuttovirastossa kansalaisuuksittain 1/2016-12/2016	33

KÄYTETYT LYHENTEET TAI SANASTO

EIS	Euroopan ihmisoikeussopimus
EUVL	Euroopan unionin virallinen lehti
HaO	Hallinto-oikeus
HeHaO	Helsingin hallinto-oikeus
KHO	Korkein hallinto-oikeus
UlkL	Ulkomaalaislaki (30.4.2004/301)
UNHCR	United Nations High Commissioner on Refugees

LAKILUETTELO

Hallintolainkäyttölaki	26.7.1996/586
Oikeudenkäymiskaari	1.1.1734/4
Suomen perustuslaki	11.6.1999/731
Ulkomaalaislaki	30.4.2004/301

1 JOHDANTO

1.1 Työn tarkoitus ja tavoitteet

Turvapaikka-asiat ovat tämän opinnäytetyön kirjoittamisen aikaan huomion keskipisteessä suomalaisessa yhteiskunnassa, sillä Suomi on viimeisten kahden vuoden aikana kokenut ennennäkemättömän turvapaikanhakijoiden virran epävakailta alueilta. Koska aihe on erittäin ajankohtainen, päätin opinnäytetyössäni tarttua siihen ja tarkastella ai-
hetta turvapaikan myöntämisen edellytysten näkökulmasta. Aihe on ajankohtainen ja on tärkeää pohtia olosuhteiden muutoksia sekä tuomioistuinpäätösten vaikutuksia turvapaikkaprosessiin, sillä Suomi on viime vuodet ollut uudenlaisessa tilanteessa, jossa tapahtuu koko ajan muutoksia niin kansainvälisellä tasolla kuin suomalaisessa prosessissa sitä mukaa, kun saadaan enemmän tietoa ja kokemusta asiasta.

Tässä työssä tavoitteenani on tarkastella ja jäsenellä turvapaikan myöntämisen edellytyksiä ja siihen vaikuttavia tekijöitä kahden case-tapauksen ja ulkomaalaislain avulla sekä samalla tutkia tuomioistuinten tekemien päätösten vaikutusta oikeuskäytäntöön. Tuomioistuimet määrittävät päätöksillään uusia linjoja laintulkinnalle ja -käytölle, sillä tehdyt päätöksiä hyödynnetään ennakkotapauksina niitä seuraavissa samanlaisissa tai hyvin samankaltaisissa tapauksissa. Näin yksittäiset päätökset voivat nousta tärkeään osaan sitä seuraavassa lainkäytössä ja tuomioistuinratkaisuissa.

Tässä työssä keskityn erityisesti tutkimaan kahta linjaratkaisua, joilla on ollut vaikutusta niitä seuraaviin päätöksiin. Tapaukset ovat korkeimman hallinto-oikeuden tekemä linjaus Dublin-asetuksen mukaisista turvapaikanhakijoiden palautuksista Unkariin sekä Helsingin hallinto-oikeuden tekemä linjaus Mosulista kotoisin olevien turvapaikanhakijoiden palauttamisesta sisäisen paon mahdollisuuden nojalla Irakiin, Bagdadiin. Näitä kahta tapausta hyödyntäen tutkin ja käsittelen ulkomaalaislain mukaisesti turvapaikan myöntämiseen johtavia tekijöitä hallinto- ja tuomioistuinprosessissa sekä tuomioistuinten tekemien päätösten vaikutusta sitä seuraavaan lainkäyttöön ja oikeudellisiin tulkintoihin.

Oma näkökulmani työhön on hyvin painottunut tuomioistuinprosessiin, sillä opinnäytetyön kirjoittamisen aikaan työskentelen Helsingin hallinto-oikeudessa lainkäyttösihteerin tehtävässä. Tästä syntyi myös idea opinnäytetyön aiheeksi. Turvapaikkaprosessi kattaa kuitenkin useamman viranomaisen toiminnan, joten käyn työssäni läpi lyhyesti myös koko turvapaikkaprosessin kulun.

1.2 Keskeiset käsitteet

Tämän työn kannalta keskeisimmät käsitteet ovat pakolainen, turvapaikanhakija, kolmannen maan kansalainen ja kansainvälinen suojelu, joten määrittelen nämä käsitteet alaluvussa lyhyesti.

Pakolaisten oikeusasemaa koskevan yleissopimuksen eli Geneven yleissopimuksen 1 artiklan A osaston 2 kohdan mukaan pakolainen on kolmannen maan kansalainen, jolla on perusteltu aihetta pelätä joutuvansa vainotuksi rodun, uskonnon, kansallisuuden, tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisen tai poliittisen mielipiteen vuoksi ja joka oleskelee kotimaansa ulkopuolella ja on kykenemätön tai haluton edellä johtuvista seikoista aiheutuvan pelon vuoksi turvautumaan sanotun maan suojeluun sekä haluton palamaan kyseessä olevaan maahan. Lisäksi sotaa tai yleistä väkivaltaa pakenevat ovat pakolaisia, jos heille ei ole mahdollista turvallisesti palata kotimaahansa. Pakolaista käytetään nimityksenä henkilöistä, joille on myönnetty virallinen pakolaisstatus. Kun pakolaisstatusta ei vielä ole myönnetty, henkilö on turvapaikanhakija. Turvapaikanhakija on siis henkilö, joka pyytää suojaa ja oleskeluoikeutta muualta kuin kotimaastaan. Turvapaikanhakijoiden tapauksia käsiteltäessä arvioidaan henkilöiden kansainvälisen suojelun tarvetta inhimillisistä syistä.¹ Kolmannen maan kansalaisella tarkoitetaan ulkomaalaislain 3 §:n 2 a -kohdan mukaan henkilöä, joka ei ole EU-kansalainen tai lähtöisin EU-maiden kanssa yhtäläisessä asemassa olevista maista; Islannista, Norjasta, Sveitsistä tai Liechtensteinista.

Turvapaikanhakijoilla on jokin itseen kohdistuva uhka tai itsestä riippumaton syy lähteä omasta kotimaastaan ja hakea suojelua vieraasta maasta. Syitä ovat muun muassa sodat, turvattomuus ja vaino. Monet suuntaavat kotimaansa lähialueilla, mutta alueellisilla tilanteilla on vaikutusta, ja monet saattavat hakeutua myös kauemmas omasta kotimaastaan ja kulttuuripiiristään.² Pakolaisasemaa ei kuitenkaan voi saada ilman hyvin perusteltua syytä.

Kaikki edellä käsitellyt käsitteen liittyvät kokonaisuudessaan tässä työssä keskeisen katkokäsitteen, kansainvälisen suojelun, alaisuuteen. Kansainvälisen suojelun määritelmä tulee suoraan ulkomaalaislain 6 luvusta ja sillä tarkoitetaan turvallisen elinympäristön

¹ Ks. myös Suomen Punainen Risti 2016

² Sisäministeriö 2016

tarjoamista henkilölle, jolla on perusteltua syytä pelätä joutuvansa vainotuksi kotimaassaan tai pysyvässä asuinmaassaan.³

³ Maahanmuuttovirasto 2017a

2 PAKOLAISUUS SUOMESSA

2.1 Pakolaisuuden historia ja nykytila

Tässä työssä pakolaisuutta tarkastellaan erityisesti kansainvälisen suojelun ja turvapaikkanhaun näkökulmista, vaikka Suomen kaltaisessa maassa, jossa suurilla pakolaisvirroilla ja runsaalla maahanmuutolla ei ole kovin pitkää historiaa, on syytä tarkastella pakolaisuutta monipuolisesti sen eri näkökulmista. Siksi tässä luvussa esitellään lyhyesti pakolaisuuden historiaa ja nykytilaa Suomessa.

Suomen historiassa pakolaisina ja turvapaikanhakijoina saapuvien maahantulijoiden määrä on ollut menneinä vuosikymmeninä melko vähäistä. Ennen aivan viime vuosia pakolaiset ovat tulleet Suomeen pääsääntöisesti kiintiöpakolaisina. Kiintiöpakolaisella tarkoitetaan henkilöä, jonka pakolaisaseman YK:n pakolaisjärjestö UNHCR on tutkinut ja myöntänyt. Kiintiöpakolaisia otetaan Suomeen eduskunnan päättämän vuosikiintiön mukaisesti ja yleensä heidät otetaan pakolaisleireiltä. Näiden lisäksi Suomeen on tullut joitakin turvapaikanhakijoita sekä pakolaisia, jotka ovat tulleet Suomeen perheen yhdistämisen kautta.⁴ Pakolaiskiintiössä otettavien ulkomaalaisten edellytyksistä sekä pakolaiskiintiön kohdentamisesta säädetään ulkomaalaislain 90-92 §:ssä.

Nyt Suomeen on suuntautunut kuitenkin ennen näkemättömiä määriä pakolaisia turvapaikanhakijoina, joten Suomi on ollut uusien haasteiden edessä. Turvapaikanhakijoiden käsittely on vaatinut useiden vastaanottokeskusten perustamista nopealla aikataululla sekä uudelleenjärjestelyjä viranomaisten keskuudessa tilanteen mahdollisimman sujuvan hoidamisen takaamiseksi.

Suomi noudattaa pakolaisten asemaa koskevaa yleissopimusta eli YK:n pakolaissopimusta täysmääräisesti pakolais- ja turvallisuuspolitiikassaan. Sen lisäksi Suomen toimintaa pakolaispolitiikassa säätelevät EU:n direktiivit, joita ovat muun muassa määritelmädirektiivi ja turvapaikkamenettelydirektiivi, ja jokainen tapaus käsitellään näiden puitteissa yksilöllisenä tapauksena. Suomi on sitoutunut vastaanottamaan YK:n pakolaisjärjestö UNCHR:n pakolaisiksi määrittelemiä henkilöitä kiintiöpakolaisina, ja Suomen kiintiö on vuodesta 2001 saakka ollut 750 henkilöä vuodessa. Kiintiö on koostunut pääasiassa

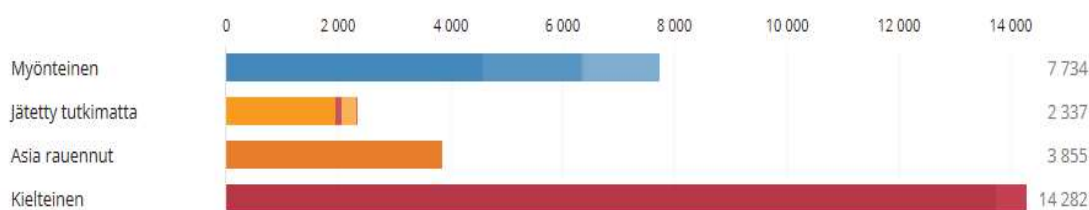
⁴ Suomen Punainen Risti 2016; Geneven sopimus 77/1968

irakilaisista, myanmarilaisista, kongolaisista ja iranilaisista pakolaisista. Viime vuosiin saakka suurin osa Suomeen saapuneista pakolaisista on ollut juuri kiintiöpakolaisia.⁵

Viime vuosina kriisit erityisesti Irakin, Afganistanin, Somalian ja Syyrian alueilla ovat saaneet pakolaisvirrat liikkeelle ja etsimään turvapaikkaa Euroopasta. Vuonna 2015 Euroopaan kohdistuneet turvapaikanhakijamäärät nousivat suuremmiksi kuin koskaan aikaisemmin toisen maailmansodan jälkeen. Euroopan unionin turvapaikka-asioiden tukiviraston EASO:n tilastojen mukaan turvapaikkahakemuksia tehtiin EU:n jäsenmaissa yhteensä 1 349 638 kappaletta vuonna 2015. Vuonna 2014 niitä tehtiin 660 000, joten vuoden 2015 aikana niiden määrä on tuplaantunut.⁶

Ennen Somalia, Irakin, Afganistanin ja Syyrian kriisejä suurin osa Suomeen tulleista maahanmuuttajista on muuttanut maahan opiskelun, työn tai perhesiteiden vuoksi, ja vain pieni osa saapuneista oli turvapaikanhakijoita tai pakolaisia 2000-luvun alkupuolella. Vuoteen 2014 asti Suomeen on myönnetty vuosittain muutamia tuhansia oleskelulupia kiintiöpakolaisina saapuneille turvapaikanhakijoille. Vuonna 2015 tuli Suomeen 32 476 turvapaikanhakijaa.⁷ Maahanmuuttoviraston tilastojen mukaan vuonna 2016 Suomessa tehtiin kansainvälisen suojelun osalta Maahanmuuttovirastossa 28 208 päätöstä, joista 7 734 oli myönteisiä ja 14 282 kielteisiä, kuten selviää taulukosta 1. Loput joko raukesivat tai jätettiin tutkimatta.⁸

Taulukko 1: Maahanmuuttoviraston päätösjakauma kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa 1/2016-12/2016



Suomi ottaa vastaan ja toimii pakolaisten hyväksi EU:n ja YK:n sopimusten velvoittamilla tavoilla sekä kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Suomen perustuslaki ja ulkoma-

⁵ Pakolaisneuvonta ry 2010; ks. myös määritelmädirektiivi EUVL L 304

⁶ Pakolaisneuvonta ry 2016

⁷ Pakolaisneuvonta ry 2016; Sisäministeriö 2016.

⁸ Maahanmuuttovirasto 2017b

laislaki määrittävät maan toimintaa, samoin kuin YK:n Geneven pakolaissopimus vuodelta 1951 ja Euroopan ihmisoikeussopimus. Lisäksi Suomi tukee YK:n pakolaisjärjestö UNHCR:n toimintaa.⁹

Kasvaneet hakemusmäärät ovat pakottaneet viranomaiset myös muokkaamaan turvapaikkaprosessiin liittyvää toimintaansa, sillä Suomen järjestelmä ei ole ollut valmis käsittelemään viime vuosien mukaisia määriä pakolaisia. Poliisi, Maahanmuuttovirasto ja hallintotuomioistuimet ovat tehostaneet toimintaansa ulkomaalaisasioihin ja erityisesti turvapaikka-asioihin liittyen. Virastoissa on siis tehty uudelleenjärjestelyjä ja palkattu lisää henkilökuntaa, jotta asioiden käsittelyajat eivät venyisi liikaa.¹⁰

2.2 Turvapaikan hakumenettely lyhyesti

Turvapaikkamenettelystä säädetään ulkomaalaislain 94 § - 98 a §:ssä. Turvapaikanhakuprosessi Suomessa alkaa turvapaikkahakemuksen jättämisestä. Hakemus jätetään poliisille tai rajaviranomaiselle maahan saavuttaessa tai mahdollisimman pian maahan saapumisen jälkeen.¹¹ Ulkomaalaislain 95 a §:n 1 momentin mukaan, jos ulkomaalainen vetoaa ihmisoikeuksien vaarantumiseen, tämän katsotaan hakevan turvapaikkaa, jollei hän muuta ilmoita. Samalla kun ulkomaalainen hakee kansainvälistä suojelua, hänelle kerrotaan turvapaikkamenettelystä sekä hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan turvapaikkamenettelyssä.

Tämän jälkeen turvapaikanhakija sijoitetaan vastaanottokeskukseen odottamaan prosessin etenemistä. Turvapaikkapuhuttelua ennen poliisi tai rajavartija selvittää turvapaikanhakijan aiempia vaiheita pitämällä yhteyttä muiden Euroopan maiden viranomaisten kanssa. Näin voidaan saada lisätietoa henkilöllisyydestä ja matkareitistä, ja kerätään hakijan henkilötiedot sekä tiedot perheenjäsenistä ja muista omaisista. Viranomaiset eivät kuitenkaan saa hankkia yksittäisessä asiassa tietoa sellaisella tavalla, jonka seurauksena vainoa harjoittavat tai vakavaa haittaa aiheuttavat toimijat saavat tietää kansainvälistä suojelua koskevasta asiasta ja joka vaarantaa asianomaisen tai hänen läheistensä turvallisuuden.¹²

⁹ Suomen Punainen Risti 2016

¹⁰ Ks. esim. Sisäministeriö 2016; Maahanmuuttovirasto 2017c

¹¹ Pakolaisneuvonta ry 2010; UlkL 94 § 1 mom.; UlkL 95 § 1 mom.; Maahanmuuttovirasto 2017b

¹² Pakolaisneuvonta ry 2010; UlkL 97 §, 97 b §

Turvapaikkapuhuttelun puolestaan tekee Maahanmuuttovirasto. Viraston toimivaltaan kansainvälisessä suojelussa kuuluvat ulkomaalaislain 116 §:n mukaan päättää oleskeluluvasta ja pakolaisasemasta sekä pakolaisen vastaanottamisesta tai palauttamisesta toiseen maahan. Kansainvälisen suojelun tarve tutkitaan suhteessa hakijan kansallisuusvaltioon eli kotimaahan¹³.

Maahanmuuttovirasto pyrkii suullisen puhuttelun kautta selvittämään hakijaan kohdistunutta vainoa, oikeudenloukkauksia tai uhkia sekä niiden perusteita. Turvapaikkapuhuttelussa selvitetään myös sitä, miten turvapaikanhakija suhtautuu maasta poistamiseen turvalliseen alkuperämaahan sekä maahantulokieltoon. Hakijan on erityisesti selvitettävä, miksi hän kokee, että lähtömaa maa ei ole turvallinen hänelle. Lisäksi turvapaikkamenettelyssä tutkitaan ja ratkaistaan oleskeluoikeuden myöntäminen myös muilla esille tulevilla perustella sekä tutkitaan, onko Suomi vastuunmäärittämisasetuksen mukaisesti vastuussa kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä, sillä niin kutsutun Dublin-asetuksen mukaisesti kansainvälistä suojelua koskeva hakemus voidaan tutkia ja käsitellä vain yhdessä maassa. Turvapaikkapuhuttelusta laaditaan pöytäkirja ja päätös turvapaikasta tehdään turvapaikkapuhuttelupöytäkirjan perusteella. Puhuttelupöytäkirjan sisältö tulkitaan turvapaikanhakijalle ja tälle annetaan mahdollisuus tehdä siihen lisäyksiä ja korjauksia. Hakija vahvistaa lopuksi pöytäkirjan sisällön allekirjoituksellaan.¹⁴

Kun puhuttelu on pidetty, Maahanmuuttovirasto tekee päätöksen turvapaikan ja oleskeluluvan osalta. Päätös on pääsääntöisesti tehtävä kuuden kuukauden kuluessa hakemuksen jättämisestä. Ulkomaalaislain 98 § 1 momentin mukaan oleskeluluvan myöntämisen edellytykset arvioidaan kunkin hakijan osalta yksilöllisesti ottaen huomioon hänen esittämänsä selvitykset olosuhteistaan asianomaisessa valtiossa sekä eri lähteistä hankitut ajantasaiset tiedot valtion oloista. Pykälän 2 momentin mukaan hankittuaan saatavilla olevan selvityksen viranomaisen on ratkaistava asia hakijan eduksi hänen kertomuksensa perusteella, jos hakija on myötävaikuttanut asian selvittämiseen ja jos viranomainen pitää hakemusta uskottavana kansainvälisen suojelun tarpeen osalta.¹⁵

Jos päätös on myönteinen, turvapaikanhakijalle etsitään kotipaikka ja tämän kotouttamisen aloitetaan. Mikäli päätös puolestaan on kielteinen, päätetään samalla asianomaisen käännättämisestä tai maasta karkottamisesta, jollei asiassa ilmene erityisiä syitä, joiden

¹³ Aer 2016, 238

¹⁴ Pakolaisneuvonta ry 2010; UlkL 94 § 2 ja 3 mom.; 97 §; 97 a §; Euroopan unionin virallinen lehti L 180a/33, 18 kohta; ks. myös EUVL L 180a/28 2 luku 5 artikla; Maahanmuuttovirasto 2017d

¹⁵ UlkL 98 §; UlkL 98 a §; Maahanmuuttovirasto 2017d

vuoksi maastapoistamispäätös tulee jättää tekemättä. Kielteisestä päätöksestä on mahdollista valittaa Helsingin hallinto-oikeuteen hallintolainkäyttölain 7 §:n mukaisesti ja 21 päivän kuluessa Maahanmuuttovirastossa tehdyn päätöksen tiedoksisaannista. Tässä tapauksessa Maahanmuuttoviraston päätöstä ei yleensä voida saattaa voimaan ennen hallinto-oikeuden lainvoimaista päätöstä. Aiemmin valitusaika oli 30 päivää, mutta suurten päätös- ja valitusmäärien ja pitkittyneiden käsittelyaikojen vuoksi valitusaika lyhennettiin 21 päivään. Tällä muutoksella pyritään nopeuttamaan turvapaikkapäätöksistä tehtyjen valitusten käsittelyä hallinto-oikeudessa. Jos hallinto-oikeus pitää Maahanmuuttoviraston päätöksen voimassa tai päätöksessä on muita seikkoja, joista voidaan valittaa, voi turvapaikanhakija pyytää edelleen valituslupaa korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Valituslupaa on haettava 14 päivän kuluessa hallinto-oikeuden päätöksestä, mutta käännytys voidaan panna täytäntöön jo hallinto-oikeuden päätöksen jälkeen. Myös Maahanmuuttovirasto voi pyytää korkeimmalta hallinto-oikeudelta valituslupaa, mikäli sen päätös on hallinto-oikeudessa kumottu tai muutettu.¹⁶

Turvapaikkaprosessin yhteenvetona voidaan siis todeta, että ulkomaalainen turvapaikanhakija voi nykyisen lainsäädännön, siis ulkomaalaislain, perusteella saada oleskeluluvan Suomeen vainoksi katsottavien tekojen kohteeksi joutumisen tai toissijaisen suojelun eli muun kuin kansainväliseen suojeluun oikeuttavan tekijän perusteella. Rikolliset teot puolestaan voivat olla esteperusteena turvapaikan myöntämiselle, vaikka ehdot turvapaikan tai oleskeluluvan myöntämiselle muuten täyttyisivät. Turvapaikan myöntämistä tarkasteltaessa on myös tehtävä Dublin-asetuksen mukainen vastuunmäärittäminen, jotta selviää, kuuluuko asia Suomen järjestelmän käsiteltäväksi, vai onko hakija jonkin muun maan vastuulla aiempien maarekisteröintien tai kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen perusteella.¹⁷

Turvapaikkaprosessissa päätöksentekoon osallistuvat pääsääntöisesti Suomen poliisi ja rajaviranomaiset sekä Maahanmuuttovirasto, mutta usein mukana ovat myös Helsingin hallinto-oikeus Maahanmuuttoviraston päätöksistä tehtyjä valituksia käsittelevänä viranomaisena sekä myös korkein hallinto-oikeus korkeimpana valituksia käsittelevänä oikeusasteena, kuten on hallintolainkäyttölain 7 §:ssä ja 9 §:ssä määrätty.

¹⁶ Pakolaisneuvonta ry 2010; UlkL 98 §

¹⁷ Euroopan unionin virallinen lehti L 180a/37, 2 luku 3 artikla 1 kohta

3 TURVAPAIKAN MYÖNTÄMISEN EDELLYTYKSET

3.1 Turvapaikka ja turvapaikanhaun perusteet

Suomessa turvapaikan myöntämisen edellytyksiä säätelee lainsäädäntö. Edellytykset tulevat suoraan ulkomaalaislaista. Kansainvälisen suojelun osalta tärkeä on erityisesti ulkomaalaislain 6 luku. Lisäksi pykälät 146, 146 a ja 147 ulkomaalaislain 9 luvusta ovat tärkeitä kansainvälisen suojelun näkökulmasta. Tässä opinnäytetyön luvussa käydään läpi työn kannalta keskeisiä ulkomaalaislain pykäläiä sekä muuta aiheeseen liittyvää lainsäädäntöä. Kansainvälisen suojelun ymmärtämiseksi on tärkeää ymmärtää turvapaikan ja vainon käsitteet, joten ensimmäiseksi käydään läpi niiden määritelmät ulkomaalaislain 6 luvun mukaan.

Ulkomaalaislain 87 §:n 1 momentissa määritellään turvapaikka. Pykälän ensimmäisessä momentissa määritellään, että turvapaikka voidaan myöntää ulkomaalaiselle, joka oleskelee kotimaansa tai pysyvän asuinmaansa ulkopuolella siksi, että hänellä on perustellusti aihetta pelätä joutuvansa siellä vainotuksi alkuperän, uskonnon, kansalaisuuden, yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisen tai poliittisen mielipiteen johdosta, ja jos hän on pelkonsa vuoksi haluton turvautumaan sanotun maan suojeluun.

Pykälässä määritetään myös, että turvapaikka jätetään ulkomaalaiselle myöntämättä, jos on perusteltua aihetta epäillä tämän tehneen (UlkL 87 § 2 mom.):

- 1) rikoksen rauhaa vastaan, sotarikoksen tai rikoksen ihmiskuntaa vastaan, sellaisia rikoksia koskevien kansainvälisten sopimusten määritelmien mukaisesti,
- 2) törkeän muun kuin poliittisen rikoksen Suomen ulkopuolella ennen kuin hän tuli Suomeen pakolaisena; tai
- 3) Yhdistyneiden kansakuntien tarkoituspöytäkirjojen ja periaatteiden vastaisen teon.

Ulkomaalaislain 87 §:n 3 momentin mukaan turvapaikka jätetään antamatta myös henkilölle, joka voi saada suojelua tai apua muilta Yhdistyneiden kansakuntien elimiltä tai toimistoilta kuin Yhdistyneiden kansakuntien pakolaisasiain päävaltuutetulta, UNCHR:ltä. Kun muilta elimiltä saatu suojelu tai apu on lakannut ilman, että tämän henkilön asemaa on lopullisesti säännelty YK:n yleiskokouksen hyväksymien voimassa olevien päätöslauselmien mukaisesti, henkilö, jonka osalta YK:n elimiltä saatu suojelu on päättynyt, on oikeutettu pakolaisasemaan. Jos henkilö on vapaaehtoisesti luopunut

edellä mainitusta suojelusta poistumalla suoja-alueelta muusta kuin suojelun tarpeeseen liittyvästä syystä, hänen oleskeluoikeutensa tutkitaan ulkomaalaislain mukaan.

Lisäksi turvapaikka jätetään ulkomaalaislain mukaan antamatta sellaiselle ulkomaalaiselle, jolla on sen valtion, johon hän on asettunut asumaan, toimivaltaisten viranomaisten tunnustamat tämän valtion kansalaisuuteen liittyvät oikeudet ja velvollisuudet. (UlkL 87 § 4 mom.)

Vaino on keskeisessä osassa kolmannelta maasta tulevan turvapaikanhakijan asiassa. Lain 87 a §:n 1 momentissa vainoksi katsottaviksi teoksi määritellään sellaiset teot, jotka ovat laatuunsa tai toistuvuutensa vuoksi sellaisia, että loukkaavat perustavanlaatuisia ihmisoikeuksia. Vainoksi katsotaan myös vakavuudeltaan vastaava kertymä sellaisia tekoja, joihin kuuluu ihmisoikeusloukkauksia.

Vainoksi katsottaviksi teoksi määritellään (UlkL 87 a § 2 mom.):

- 1) fyysinen tai henkinen väkivalta, mukaan luettuna seksuaalinen väkivalta;
- 2) oikeudelliset tai hallinnolliset toimenpiteet tai poliisin toimintaan tai lainkäyttöön liittyvät toimenpiteet, jotka ovat itsessään syrjiviä tai toteutetaan syrjivällä tavalla;
- 3) kohtuuton tai syrjivä syytteeseen paneminen tai rankaiseminen;
- 4) muutoksenhakumahdollisuuden puuttuminen tai epääminen, minkä seurauksena on kohtuuton tai syrjivä rangaistus;
- 5) syytteeseen paneminen tai rankaiseminen sen johdosta, että henkilö kieltäytyy asepalveluksesta selkkauksessa, jossa asepalveluksen suorittaminen sisältäisi 87 §:n 2 momentissa tarkoitettuja tekoja;
- 6) luonteeltaan sukupuoleen tai lapsiin kohdistuva teko.

Vainon syitä arvioidaan kansainvälisen suojelun tarvetta tarkasteltaessa suhteessa henkilön alkuperään, uskontoon, kansallisuuteen ja poliittiseen mielipiteeseen sekä yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumiseen liittyvien tekijöiden mukaan (UlkL 87 b § 1 mom.). Vainon syinä nämä määritetään laissa seuraavasti (UlkL 87 b 2 mom.):

- 1) alkuperä tarkoittaa erityisesti ihonväriä, syntyperää tai kuulumista tiettyyn etniseen ryhmään;
- 2) uskontoon kuuluvat erityisesti teistiset, ei-teistiset ja ateistiset uskomukset, osallistuminen yksityisesti tai julkisesti, yksin tai yhdessä uskonnon harjoittamiseen

tai siitä pidättäytyminen, muut uskonnolliset toimet tai mielipiteet taikka uskontoon perustuva tai uskonnon määräämä henkilökohtainen tai ryhmän käyttäytyminen;

- 3) kansallisuuteen kuuluu tietyn valtion kansalaisuus tai kansalaisuudettomuus sekä kuuluminen ryhmään, jota yhdistävät kulttuuriset, etniset, kielelliset, maantieteelliset tai poliittiset tekijät taikka ryhmän yhteys toisessa valtiossa asuvaan väestöön;
- 4) poliittinen mielipide tarkoittaa erityisesti mielipiteitä, ajatuksia ja uskomuksia mahdollisista vainoa harjoittavista toimijoista ja niiden politiikoista tai menetelmistä.

Vainon syitä arvioitaessa tiettynä yhteiskunnallisena ryhmänä voidaan pitää ryhmää (UlkL 87 b § 3 mom.):

- 1) jonka jäsenillä on sellainen yhteinen tausta, muu luontainen ominaisuus tai usko, joka on ryhmän jäsenten identiteetin taikka omantunnon kannalta niin keskeinen ominaisuus, ettei heitä voida vaatia luopumaan siitä; ja
- 2) jonka ympäröivä yhteiskunta mieltää muusta yhteiskunnasta erottuvaksi.

Lisäksi ulkomaalaislain 87 b §:n 4 momentin mukaan yhteiskunnallisen ryhmän yhteisenä ominaisuutena voi olla seksuaalinen suuntautuminen, joka ei kuitenkaan vainon syitä arvioitaessa voi merkitä rikollisena pidettäviä tekoja. Yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumista ja ryhmän piirteitä arvioitaessa on lain mukaan otettava huomioon myös sukupuoli-identiteetti ja muut sukupuoleen liittyvät seikat.

Ulkomaalaislaissa määritetään, että arvioitaessa, onko hakijalla perusteltu pelko joutua vainotuksi, merkitystä ei ole sillä, onko hakijalla todellisuudessa alkuperään, uskontoon, kansallisuuteen, yhteiskunnalliseen tai poliittiseen ryhmään liittyviä piirteitä, jotka johtavat vainoon, jos vainon harjoittaja kuitenkin arvioi hakijalla olevan tällaisia piirteitä. (UlkL 87 b § 5 mom.)

3.2 Toissijainen suojelu ja hakijaan kohdistunut uhka

Ulkomaalaislain 88 §:ssä määritellään toissijainen suojelu, mikä tarkoittaa sitä, että ulkomaalaisen kohdalla edellä esitetyn 87 §:n mukaiset edellytykset turvapaikan saamiselle eivät täyty, mutta on esitetty merkittäviä perusteita uskoa, että jos ulkomaalainen

palautetaan kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa, hän joutuisi todelliseen vaaraan kärsiä vakavaa haittaa, ja hän on kykenemätön tai sellaisen vaaran vuoksi haluton turvautumaan sanotun maan suojeluun.

Lain 88 §:n mukaan vakavalla haitalla tarkoitetaan:

- 1) kuolemanrangaistusta ja teloitusta;
- 2) kidutusta tai muuta epäinhimillistä tai ihmisarvoa loukkaavaa kohtelua tai rangaistusta;
- 3) mielivaltaisesta väkivallasta kansainvälisen tai maan sisäisen aseellisen selkkauksen yhteydessä johtuvaa vakavaa ja henkilökohtaista vaaraa.

Oleskelulupa toissijaisen suojelun perusteella jätetään puolestaan myöntämättä ulkomaalaiselle, jos on perusteltua aihetta epäillä, että hän on tehnyt (UlkL 88 § 2 mom.):

- 1) rikoksen rauhaa vastaan, sotarikoksen tai rikoksen ihmiskuntaa vastaan, sellaisia rikoksia koskevien kansainvälisten sopimusten määritelmien mukaisesti;
- 2) törkeän rikoksen; taikka
- 3) Yhdistyneiden kansakuntien tarkoituserien ja periaatteiden vastaisen teon.

Ulkomaalaislain 88 b §:n mukaan 87 §:n 1 momentissa määritelty perusteltu aihe pelätä joutuvansa vainotuksi voi perustua kotimaasta tai pysyvästä asuinmaasta lähdön jälkeisiin tapahtumiin tai sellaisiin toimiin, joihin hakija on lähtönsä jälkeen osallistunut. Vainon syyn ei siis tarvitse sijoittua kotimaahan tai pysyvään asuinmaahan, jotta kansainvälisen suojelun tai toissijaisen suojelun tarvetta voidaan arvioida. Lain 88 c §:ssä puolestaan määritellään vainoa harjoittavat tai vakavaa haittaa aiheuttavat toimijat, joita voivat olla:

- 1) valtio;
- 2) valtiota tai huomattavaa osaa sen alueesta valvonnassaan pitävät puolueet tai järjestöt; taikka
- 3) muut kuin valtiolliset toimijat, jos voidaan osoittaa, että 88 d §:n mukaiset suojelun tarjoajat ovat kykenemättömiä tai haluttomia tarjoamaan suojelua vainoa tai vakavaa haittaa vastaan.

Suojelun tarjoaja voi lain 88 d §:n mukaan olla sellainen valtio tai valtiota tai huomattavaa osaa sen alueesta valvonnassaan pitävä kansainvälinen järjestö, joka on halukas ja kykenevä tarjoamaan suojelua. Suojelun on oltava luonteeltaan tehokasta ja pysyvää.

Kansainvälisen suojelun ja turvapaikan myöntämistä arvioitaessa on kuitenkin ulkomaa-laislain 88 e §:n 1 momentin mukaan tarkasteltava myös sisäisen paon mahdollisuutta. Turvapaikka tai oleskelulupa voidaan jättää ulkomaalaiselle myöntämättä, jos hänellä ei ole kotimaansa tai pysyvän asuinmaansa jossakin osassa perusteltua aihetta pelätä jou-tuvansa vainotuksi tai todellista vaaraa joutua kärsimään vakavaa haittaa tai jos hänellä on jossain kotimaansa tai pysyvän asuinmaansa osassa mahdollisuus saada suojelua 88 d §:ssä tarkoitetulla tavalla. Lisäksi hänen on voitava turvallisesti ja laillisesti päästä kyseiseen osaan ja voitava kohtuudella edellyttää oleskelevan siellä. Lisäksi on kiinnitet-tävä huomiota maan kyseisessä osassa vallitseviin yleisiin olosuhteisiin ja hakija henki-lökohtaisiin olosuhteisiin ennen sisäisen paon mahdollisuudesta päättämistä (UlkL 88 e § 2 mom.).

3.3 Turvapaikkaa ei myönnetä tai hakemusta ei tutkita

Kuten huomattiin taulukosta 1, turvapaikka jätetään Suomessa myöntämättä erittäin suu-ressa osassa tapauksista. Hakijalla ei välttämättä tutkinnan jälkeen todeta olevan riittäviä perusteita turvapaikan saamiseksi tai hakemus saattaa alun perin olla ilmeisen perus-teeton ulkomaalaislain 101 §:n mukaan.

Suomessa olevalle ulkomaalaiselle, jolle ei myönnetä turvapaikkaa tai oleskelulupaa toissijaisen suojelun perusteella sen vuoksi, että hän on tehnyt tai on perusteltua aihetta epäillä hänen tehneen 87 §:n 2 momentissa tai 88 §:n 2 momentissa tarkoitetun teon, myönnetään tilapäinen oleskelulupa enintään yhdeksi vuodeksi kerrallaan, jos häntä ei voida poistaa maasta, koska häntä uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus, vaino tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu. (UlkL 89 §.)

Turvapaikkamenettelyssä tutkitaan myös ulkomaalaislain 99 a §:n mukaisesti, onko ha-kijalle olemassa turvallista kolmatta maata, jolloin Suomi ei ole hakijan hakemuksen kä-sittelystä vastuussa. Turvalliseksi kolmanneksi maaksi voidaan katsoa valtio (UlkL 99 a § 1 mom.):

- 1) joka ilman maantieteellistä varaumaa on liittynyt pakolaisten oikeusasemaa koskevaan yleissopimukseen, kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koske-vaan kansainväliseen yleissopimukseen sekä kidutuksen ja muun julman,

epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaiseen yleissopimukseen ja noudattaa niitä; ja

- 2) jossa hakija olisi voinut saada 87 tai 88 §:ssä tarkoitettua taikka muuten riittävää suojelua.

Mikäli hakijan alkuperämaan katsotaan olevan turvallinen, löytyy aiempien vaiheiden perusteella toinen turvallinen turvapaikkamaa tai turvallinen kolmas maa, hänet palautetaan kyseessä olevaan maahan ja hakemusta kansainvälisen suojelun saamisesta ei tutkita Suomessa (UlkL 99 §, 99 a §).

Turvallisen alkuperämaan arvioinnissa otetaan erityisesti huomioon (UlkL 100 §):

- 1) toimiiko valtiossa vakaa ja demokraattinen yhteiskuntajärjestelmä;
- 2) onko valtiossa riippumaton ja puolueeton oikeuslaitos sekä vastaako oikeudenkäytön taso oikeudenmukaiselle oikeudenkäynnille asetettavia vaatimuksia; ja
- 3) onko valtio liittynyt keskeisiin kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin ja noudattaako valtio niitä ja onko valtiossa tapahtunut vakavia ihmisoikeusloukkauksia.

Joissakin tapauksissa turvapaikanhakijalla ei katsota olevan perusteita kansainvälisen suojelun hakemiselle ja saamiselle. Hakemus voidaan katsoa ilmeisen perusteettomaksi ulkomaalaislain 101 §:n mukaisesti, jos:

- 1) perusteeksi ei ole esitetty 87 §:n 1 momentissa tai 88 §:n 1 momentissa mainittuja taikka muita sellaisia perusteita, jotka liittyvät palautuskieltoihin, tai esitetyt väitteet ovat selvästi epäuskottavia;
- 2) hakijan ilmeisenä tarkoituksena on käyttää väärin turvapaikkamenettelyä:
 - a) antamalla hakemuksen ratkaisemisen kannalta keskeisistä seikoista tahallaan vääriä, harhaanjohtavia tai puutteellisia tietoja;
 - b) esittämällä väärennettyjä asiakirjoja ilman hyväksyttävää syytä; tai
 - c) tekemällä hakemuksensa vain viivyttääkseen tai estääkseen sellaisen jo tehdyn tai välittömästi odotettavissa olevan päätöksen täytäntöönpanoa, joka merkitsi hänen poistamistaan maasta; taikka
- 3) hakija on saapunut turvallisesta alkuperämaasta, jonne hänet voidaan palauttaa.

Ulkomaalaislain 103 §:ssä puolestaan on määritelty tapaukset, joissa turvapaikkahakemus jätetään tutkimatta Suomessa. Kansainvälistä suojelua koskeva hakemus voidaan jättää tutkimatta, jos hakija:

- 1) on saapunut sellaisesta 99 §:ssä määritellystä turvallisesta turvapaikkamaasta tai 99 a §:ssä määritellystä turvallisesta kolmannesta maasta, jonne hänet voidaan palauttaa;
- 2) voidaan lähettää toiseen valtioon, joka vastuuvaltion määrittämisestä annetun neuvoston asetuksen mukaan on vastuussa turvapaikkahakemuksen käsitteystä;
- 3) on saanut kansainvälistä suojelua toisessa Euroopan unionin jäsenvaltiossa, johon hänet voidaan lähettää; taikka
- 4) on tehnyt 102 §:ssä tarkoitetun uusintahakemuksen, joka ei sisällä uusia asian ratkaisuun vaikuttavia perusteita maahan jäämiselle.

Mikäli asiassa ilmenee seikkoja, joiden perusteella turvapaikanhakijalle ei myönnetä kansainvälistä suojelua tai oleskelulupaa, hänen on poistuttava maasta. Epäämis-, käännyttämis- tai karkottamispäätöksen saanut kolmannen maan kansalainen joko poistuu maasta vapaaehtoisesti tai hänet poistetaan maasta (UlkL 146 a §):

- 1) alkuperämaahan;
- 2) kauttakulkumaahan unionin tai Suomen ja kolmannen valtion välisen takaisinotto sopimuksen tai muiden järjestelyjen mukaisesti; tai
- 3) muuhun kolmanteen maahan, johon kyseinen kolmannen maan kansalainen päättää vapaaehtoisesti palata ja johon hänet hyväksytään.

3.4 Perhesuhteiden vaikutus arvioon suojelukysymyksessä

Perhesuhteiden perusteella oleskelulupaa haettaessa tärkeässä roolissa on perheenkokoaja. Perheenkokoajalla tarkoitetaan ulkomaalaislain 3 §:n 15 kohdan mukaisesti Suomessa oleskelevaa henkilöä, jonka maassa oleskelun perusteella tämän ulkomailla oleskelevälle perheenjäsenelle haetaan oleskelulupaa Suomeen.

Mikäli turvapaikanhakijalla on Suomessa kansainvälistä tai tilapäistä suojelua saaneita perheenjäseniä, tämän osalta tutkitaan mahdollisuus oleskelulupa perhesiteen perus-

teella. Oleskelulupa myönnetään perhesiteen perusteella pakolaisen tai toissijaisen suojelun perusteella oleskeluluvan saaneen taikka tilapäistä suojelua saaneen ulkomaalaisen perheenjäsenelle, jos (UlkL 114 § 1 mom.):

- 1) perheenkokoaja asuu Suomessa tai hänelle on myönnetty oleskelulupa Suomeen muuttoja varten; ja
- 2) hakijan ei katsota vaarantavan yleistä järjestystä, turvallisuutta tai kansanterveyttä.

Jos edellä esitetyn 114 §:n 1 momentin 2 kohdassa mainittuja seikkoja ilmenee, suoritetaan kokonaisharkinta, jossa otetaan huomioon perheenkokoajan mahdollisuus viettää perhe-elämää hakijan kanssa jossain kolmannessa maassa. Harkinnassa on otettava huomioon perhesiteen merkitys asianosaisille. (UlkL 114 § 2 mom.)

Jos perheenkokoaja on saanut oleskeluluvan toissijaisen suojelun perusteella ja luvan myöntämisen peruste on aseellinen selkkäus, tai jos hän on saanut oleskeluluvan tilapäisen suojelun perusteella, kokonaisharkintaa suoritettaessa otetaan huomioon se, että ehdotonta estettä perheenkokoajan paluulle kotimaahan ei ole. Oleskeluluvan myöntäminen perhesiteen perusteella edellyttää, että ulkomaalaisen toimeentulo on turvattu. (UlkL 114 § 3 ja 4 mom.)

3.5 Muita oikeudellisen arvion perusteita

Ulkomaalaislain 6 luvun lisäksi tärkeitä säädöksiä löytyy ulkomaalaislain muutamista muista luvuista sekä kansainvälisestä lainsäädännöstä, johon Suomi on sitoutunut. Tärkeä kansainvälistä suojelua ja turvapaikkojen edellytyksiä tarkasteltaessa on esimerkiksi ulkomaalaislain 147 §:n palautuskielto, jonka mukaan ketään ei saa käännäyttää, karkottaa tai pääsyn epäämisen seurauksena palauttaa alueelle, jolla hän voi joutua kuolemanrangaistuksen, kidutuksen, vainon tai muun ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kohteeksi, eikä alueelle, jolta hänet voitaisiin lähettää sellaiselle alueelle. Näin ollen, mikäli on todennäköistä, että kansainvälistä suojelua hakeneen henkilön osalta muutoin täyttyisivät ehdot, joilla tämä pitäisi palauttaa toiseen Euroopan unionin jäsenvaltioon, kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa, mutta on todennäköistä, että jokin 147 §:n kohdista toteutuisi palautuksen myötä, ei henkilöä voida mahdollisesti palauttaa.

Päätöstä tehtäessä on otettava huomioon myös ulkomaalaislain 146 § 1 momentti, jonka mukaan pääsyn epäämistä, käännättämistä ja maasta karkottamista sekä maahantulo-kiellon määrittämistä ja pituutta harkittaessa on otettava huomioon päätöksen perusteena olevat seikat sekä asiaan muutoin vaikuttavat seikat ja olot kokonaisuudessaan. Harkinnassa on erityisesti kiinnitettävä huomiota tapauksissa mahdolliseen lapsen etuun ja perhe-elämän suojaan. Lisäksi on arvioitava turvapaikanhakijan siteitä Suomeen ja aikaa, jonka tämä on maassa jo oleskellut.

Ulkomaalaislain lisäksi turvapaikkamenettelyssä on sovellettava myös Suomen perustuslakia. Perustuslain 7 §:n 2 momentin mukaan ketään ei saa tuomita kuolemaan, kiduttaa eikä muutoinkaan kohdella ihmisarvoa loukkaavasti ja 9 §:n 4 momentin mukaan ulkomaalaista ei saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu.

Koska Suomi kuuluu moniin kansainvälisiin yhteisöihin, Suomen kansainvälisen suojelun linja ei voi perustua pelkästään kansalliseen lainsäädäntöön. Huomioon on otettava eri yhteisöjen jäsenenä niiden asettamat määräykset ja sopimukset, jollainen on esimerkiksi ihmisoikeuksia ja perusvapauksia turvaava Euroopan ihmisoikeussopimus. Tärkeä on erityisesti ihmisoikeussopimuksen 3 artikla, jonka mukaan ketään ei saa kiduttaa, eikä kohdella tai rangaista epäinhimillisellä tavalla¹⁸. Tämä on otettava huomioon kansainvälistä suojelua hakevien turvapaikanhakijoiden palautuksista päätettäessä.

¹⁸ EIS 3.5.2002 1 osa 3 artikla

4 DUBLIN-ASETUS JA VASTUUSSA OLEVAN MAAN MÄÄRITTÄMINEN

Niin kutsuttu Dublin III -asetus (2013/604) on Euroopan parlamentin ja neuvoston kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyiden vahvistamisesta antama asetus. Dublin-asetukseen perustuvassa vastuunmäärittämismenettelyssä selvitetään se maa, joka on vastuussa turvapaikkahakemusten käsittelystä. Asetuksen soveltamiseen ovat sitoutuneet EU-jäsenvaltiot sekä niiden lisäksi Norja, Islanti, Sveitsi ja Liechtenstein.¹⁹

Asetuksen tavoitteena on yhdistää ja pyrkiä kohti yhteistä eurooppalaista turvapaikkajärjestelmää sekä määrittää selkeä ja toimiva menettely turvapaikkahakemusten käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion nopean määrittämisen saavuttamiseksi. Tällä asetuksella pyritään turvaamaan kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten nopea ja asianmukainen käsittely.²⁰ Samalla pyritään estämään turvapaikanhakijoiden palauttaminen perusteettomasti maasta toiseen ja koitetaan estää järjestelmän väärinkäyttö, kun henkilö ei voi saada useita turvapaikkahakemuksia vireille useissa eri maissa²¹.

Pääsääntöisesti vastuunmäärittämisasetuksen mukaisesti tutkitaan asiasta vastuussa oleva valtio ja palautetaan hakija määritettyyn valtioon. Yleissääntö on, että se että ensimmäinen jäsenvaltio, jossa turvapaikkahakemus on jätetty, käsittelee hakemuksen. Asetuksessa on kuitenkin eritelty myös joitakin tilanteita, joissa kansainvälistä suojelua hakevan henkilön palautusta maahan, jonka katsotaan olevan vastuussa hakemuksen käsittelystä, voidaan harkita tilannekohtaisesti. Esimerkiksi Dublin-asetuksen 15 artiklassa todetaan, että saman perheen jäsenten hakemukset voidaan käsitellä samassa valtiossa, jotta voidaan taata, että ne käsitellään samassa aikataulussa, niihin tehdyt päätökset ovat johdonmukaisia keskenään ja perheenjäseniä ei eroteta toisistaan. Lisäksi arvioidaan hakijoiden kohdalla sitä, onko jossakin maassa hakijoista riippuvaisia

¹⁹ Ks. Esim. Maahanmuuttovirasto 2017e; Aer 2016, s. 227

²⁰ EUVL, L 180a/31

²¹ EUR-Lex 2011

ihmisiä, kuten lapsia tai iäkkäitä henkilöitä. Yksin saapuneiden alaikäisten turvapaikanhakijoiden kohdalla puolestaan tulee tarkasteltavaksi, onko palautuksen vastaanottavassa maassa sukulaista tai henkilöä, joka voi hänestä huolehtia.²²

Asetuksen kohtaan 17 on kirjattu, että jäsenvaltion on voitava poiketa vastuuperusteista humanitaarisista syistä tai myötätunnosta, jos tällä tavalla voidaan saattaa perheenjäseniä tai sukulaisia yhteen ja käsitellä kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset yhdessä siitä huolimatta, että Dublin-asetuksessa säädettyjen perusteiden mukaisesti valtio ei olisi vastuussa hakemuksen käsittelystä.²³

Asetuksessa on myös määritetty, että jos hakijaa ei ole mahdollista siirtää jäsenvaltioon, joka aluksi on määritetty hakemuksen käsittelystä vastuussa olevaksi maaksi, koska on perusteltuja syitä katsoa, että jäsenvaltiossa on turvapaikkamenettelyssä ja hakijoiden vastaanotto-olosuhteissa systeemisiä puutteita, jotka voivat johtaa epäinhimilliseen tai halventavaan kohteluun, on jatkettava vahvistettujen perusteiden tarkastelua, jotta voidaan määrittää, voidaanko jokin toinen jäsenvaltio nimetä hakemuksen käsittelystä vastuussa olevaksi jäsenvaltioksi. Jos siirtoa mihinkään toiseen valtioon ei voida tehdä, määrittämisestä vastaavasta valtiosta tulee vastuussa oleva jäsenvaltio.²⁴

Edellä käsiteltyjen turvapaikkaprosessuaalisten tekijöiden lisäksi Dublin-asetuksessa määritellään erilaisia perusteita, joiden mukaan vastuussa oleva jäsenvaltio kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa määritetään. Esimerkiksi alaikäisen turvapaikanhakijan hakemuksen käsittelystä vastuussa on se jäsenvaltio, jonka alueella alaikäisen perheenjäsen laillisesti oleskelee, jos tämän on alaikäisen edun mukaista. Jos perheenjäsentä ei ole, vastuussa on se jäsenvaltio, johon alaikäinen on kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa jättänyt.²⁵

Jos puolestaan hakijalla on laillisesti maassa oleskelevia perheenjäseniä, hakijalla on pyynnöstä tietyissä tapauksissa oikeus saada hakemuksensa käsiteltyksi siinä jäsenvaltiossa, jossa hänellä on perheenjäseniä.²⁶ Mikäli hakijalla on oleskelulupa tai viisumi josakin maassa, kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä on vastuussa se jäsenvaltio, johon tälle on myönnetty oleskelulupa.²⁷

²² EUVL L 180a/32; ks. myös Aer 2016, 227-230

²³ EUVL L 180a/33, 17 kohta

²⁴ EUVL L 180a/37 2 luku 3 artikla 2 kohta

²⁵ EUVL L 180a/39, 3 luku 8 artikla

²⁶ EUVL L 180a/39, 3 luku 9 artikla

²⁷ EUVL L 180a/40, 3 luku 12 artikla

Mikäli voidaan todeta, että hakija on ylittänyt jäsenvaltion rajan luvattomasti maitse, meritse tai lentoteitse kolmannesta maasta käsin, kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa on se jäsenvaltio, johon hakija on tullut tällä tavoin.²⁸

Kullakin jäsenvaltiolla on kuitenkin oikeus itse päättää käsitellä kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön jättämä kansainvälistä suojelua koskeva hakemus siinäkin tapauksessa, että se ei Dublin-asetuksen mukaan ole vastuussa hakemuksen käsittelystä. Tässä tapauksessa se ottaa vastuun kaikista kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelyn velvoitteista.²⁹

²⁸ EUVL L 180a/40, 3 luku 13 artikla

²⁹ EUVL L 180a/42, 4 luku 17 artikla

5 OLOSUHTEIDEN MUUTOKSET LAINKÄYTÖN MUOKKAAJANA

Suomessa virallisia oikeuslähteitä ovat lain lisäksi maantapa, toisin sanoen tavanomainen oikeus, lainsäätäjän tarkoitus sekä tuomioistuinratkaisut. Tämän työn kannalta olennaisia ovat erityisesti tuomioistuinratkaisut ja niiden luoma oikeuskäytäntö. Vaikka tuomioistuimet toimivat lainsäädännön puitteissa, lait eivät ole aina suoraan sovellettavissa erilaisiin tapauksiin, ja siksi tuomioistuimissa tapahtuu laintulkintaa ja määritetään lain sovelluksia käytäntöön. Laissa on siis yleensä tulkinnanvaraa. Erityisesti usein samankaltaisena toistuvissa kansainvälistä suojelua koskevissa hakemuksissa ja valitusasioissa toistuvat samat tai samankaltaiset perusteet, joten tuomioistuimissa tehdyillä yksittäisillä ratkaisuilla on merkitystä myös saman tai samankaltaisen oikeudellisen kysymyksen tullessa tuomioistuimen käsittelyyn. Aiemmat ratkaisut siis ohjaavat usein myöhempää oikeuskäytäntöä.³⁰

Oikeudenkäymiskaaren 1 luvun 11 §:n mukaan tuomioistuimen tuomarin on noudatettava ratkaisuja tehdessään maantapaa. Maantapa on kuitenkin kirjoittamaton normi, joten tärkeä tapa sen toteuttamiseksi ratkaisuissa on tarkastella muita tuomioistuinten, erityisesti korkeimpien oikeusasteiden tekemiä päätöksiä ja tehdä käsillä olevassa asiassa ratkaisu niitä mukaillen.³¹ Korkeimman hallinto-oikeuden internetsivuilla todetaan, että vuosikirjaan valitaan sellaisia päätöksiä, joilla on merkitystä lain soveltamiselle muissa samankaltaisissa tapauksissa tai joilla on muuten yleistä merkitystä³². Näin ollen siis myös tässä työssä käytetty KHO:n tapaus 2016:53 on merkitykseltään sitä seuraavaa lainkäyttöä ohjaava päätös.

Molemmat tässä työssä esimerkkeinä käytetyt tapaukset ovat vaikuttaneet osaltaan lainkäyttöön ja tulkintoihin niitä seuraavien ratkaisuiden osalta, joten ne toimivat ennakkotapauksina. Hallinto-oikeuden tekemä ratkaisu vaikutti Maahanmuuttoviraston tuleviin päätöksiin kansainvälisestä suojelusta vastaavissa tilanteissa ja korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu puolestaan vaikutti koko turvapaikkaprosessissa tehtyihin päätöksiin. Toisaalta omassa ratkaisussaan korkein hallinto-oikeus on puolestaan tukeutunut muualla

³⁰ Ks. Saarnilehto 2005, 201

³¹ Ks. myös Saarnilehto 2005, 202

³² KHO 2016

Euroopassa tuomioistuimissa tehtyihin päätöksiin, joten sekin on hyödyntänyt ratkaisussa muiden Euroopan unionin maiden oikeuskäytäntöä ennakkotapauksina.

Näin ollen suomalaiset tuomioistuimet luovat omilla laintulkintoillaan maantapaa, jolla lakia voidaan soveltaa niitä seuraavien samankaltaisten tapausten ratkaisuisissa. Samaan aikaan erityisesti kansainvälistä suojelua koskevissa kysymyksissä Suomi seuraa Euroopan unionin muiden jäsenmaiden kansallisten tuomioistuinten ratkaisukäytäntöjä sekä kansainvälisten sopimusten soveltamista, koska Euroopan unionin sisällä on tavoitteena saada aikaiseksi mahdollisimman yhtenäiset käytännöt kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa.

6 CASE-TAPAUSTEN ESITTELY

6.1 KHO:n Dublin Unkari päätös

Ensimmäinen kahdesta tässä työssä tutkittavasta tapauksesta on korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu 2016:53, asiassa diaarinumerolla 1581/1/15. Asiassa korkeimman hallinto-oikeuden tehtävänä oli ratkaista, estikö perus- ja ihmisoikeussäännöksiensä sekä ulkomaalaislain 147 §:n mukainen palautuskielto muutoksenhakijana olleen turvapaikanhakijan siirron Unkariin, joka oli vastuunmäärittämisasetuksen mukaisesti vastuussa muutoksenhakijan käsittelystä.³³

Asian käsittely oli alkanut Maahanmuuttovirastossa, joka ei päätöksellään ollut myöntänyt hakijalle oleskelulupaa Suomeen. Kansainvälisen suojelun osalta asia on Maahanmuuttovirastossa jätetty tutkimatta ja hakija oli päätetty käännättää Unkariin, koska muutoksenhakija oli tehnyt Unkarissa hakemuksen kansainvälisestä suojelusta ennen Suomeen tuloaan.³⁴

Muutoksenhakija oli ilmoittanut haluavansa jäädä Suomeen, sillä hänen vaimonsa oli täällä ja he olivat viettäneet perhe-elämää Suomessa. Muutoksenhakijalla katsottiin olevan mahdollisuus hakea oleskelulupaa Suomeen perhesiteen perusteella Unkarista käsin. Maahanmuuttoviraston näkemyksen mukaan päätös ei loukannut Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa turvattua perhe-elämän suojaa, koska valtio voi asettaa maassa oleskelemisen edellytykseksi oleskeluluvan hakemisen. Maahanmuuttovirasto katsoi käännytyspäätöksen tehdessään ottaneensa huomioon kaikki asiaan vaikuttavat seikat ja olosuhteet kokonaisuudessaan, joten sen mukaan hakijan palauttamiselle Unkariin ei ollut estettä.³⁵

Muutoksenhakija valitti Maahanmuuttoviraston päätöksestä Helsingin hallinto-oikeuteen, jossa valitus Maahanmuuttoviraston päätöksestä hylättiin. Hallinto-oikeus perusteli päätöstään siten, että ulkomaalaislain 103 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaisesti kansainvälistä suojelua koskeva hakemus voidaan jättää tutkimatta, kun hakija voidaan lähettää

³³ KHO 2016:53

³⁴ KHO 2016:53

³⁵ KHO 2016:53

toiseen valtioon, joka on vastuunmäärittämisasetuksen mukaisesti vastuussa turvapaikka-asian käsittelystä.³⁶

Muutoksenhakija pyysi korkeimmalta hallinto-oikeudelta valituslupaa hallinto-oikeuden päätöksestä ja vaati, että hallinto-oikeuden ja Maahanmuuttoviraston päätökset kumotaan ja että asia palautetaan Maahanmuuttovirastoon käsiteltäväksi. Vaatimuksena oli, että kansainvälistä suojelua koskeva asia tulee käsitellä Suomessa. Perusteluina vaatimuksille oli vastuunmäärittämisasetuksen 16 artikla, sillä Suomessa oleskeluluvalla oleskeleva vaimo odotti parin ensimmäistä lasta ja raskaana olevan puolison katsottiin olevan riippuvainen miehestään. Korkein hallinto-oikeus kielsi käännättämisspäättöksen täytäntöönpanon siihen asti, kunnes se oli ratkaissut asian tai toisin määrättäisiin.³⁷

Keskeisimmäksi kysymykseksi korkeimman hallinto-oikeuden käsittelyssä muodostuivat kuitenkin Unkarin turvapaikkajärjestelmän puutteellisuudet, kuten vastaanotto-olosuhteiden heikkous sekä Unkarin toteuttama kolmas maa -käytäntö erityisesti Serbian osalta. Korkein hallinto-oikeus kumosi hallinto-oikeuden ja Maahanmuuttoviraston päätökset, sillä se katsoi, että turvapaikanhakijan oikeusturva ja oikeus saada hakemuksensa käsitellyksi eivät välttämättä toteutuisi, mikäli hakija olisi palautettu Suomesta Unkariin.³⁸

Tapauksessa oli arvioitava tarkkaan Unkariin palautuksen perusteita, sillä vastuunmäärittämisasetus on neuvoston asetuksena välittömästi sovellettavaa unionin oikeutta. Siksi kynnys siitä poikkeamiseen oli korkea ja tapausta oli tarkasteltava huolellisesti. Vastuunmäärittämisasetuksen 3 artiklan mukaan siirtoa ei toteuteta sellaisissa poikkeuksellisissa tilanteissa, joissa on perusteltua syytä katsoa, että vastaanottavan valtion turvapaikkamenettelyyn tai vastaanotto-olosuhteisiin liittyy systeemisiä puutteita, jotka saattavat johtaa epäinhimilliseen tai halventavaan kohteluun Euroopan unionin perusoikeuskirjan 4 artiklan mukaisella tavalla.³⁹

Vastuunmäärittämisasetus sallii myös artiklan 17 mukaan jäsenvaltion ottaa asian käsittely vastuulleen oman harkintansa mukaan. Harkinnassa otetaan huomioon yksilölliset seikat, kuten hakijan erityisen haavoittuva asema. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti palautuskiellon soveltamiselle on oltava erityisen painavat

³⁶ KHO 2016:53

³⁷ KHO 2016:53

³⁸ KHO 2016:53

³⁹ KHO 2016:53

humanitaariset perusteet, minkä vuoksi palauttamisen saattaisi aiheuttaa hakijalle riittävän todellisen ja välittömän vaaran.⁴⁰

6.2 Helsingin hallinto-oikeuden Mosul-päätös

Toinen tässä työssä käytetyistä turvapaikka-asiassa tehdyistä tuomioistuinpäätöksistä on Helsingin hallinto-oikeuden marraskuussa 2016 tekemä päätös 16/1267/71 asiassa diaarinumerolla 08635/16/3105. Asiassa turvapaikanhakija oli saanut Maahanmuuttovirastolta kielteisen turvapaikkapäätöksen, vaikka Maahanmuuttovirasto oli katsonut kaikkien ulkomaalaislaissa 87 §:n 1 momentissa määritettyjen turvapaikan myöntämiseen vaadittavien turvapaikkaperusteiden täyttyvän.⁴¹ Maahanmuuttovirasto ei kuitenkaan myöntänyt hakijalle turvapaikkaa sillä perusteella, että se katsoi valittajalla olevan sisäisen paon mahdollisuus Bagdadiin kansallisvaltiossaan Irakissa.⁴²

Turvapaikanhakija valitti Maahanmuuttoviraston kielteisestä päätöksestä Helsingin hallinto-oikeuteen, joka arvioi Maahanmuuttoviraston päätöksen oikeellisuutta. Asiaa tarkasteltiin hallinto-oikeudessa erityisesti ajantasaisen maatiedon sekä valittajan yksilöllisten henkilökohtaisten olosuhteiden perusteella.⁴³

Hallinto-oikeuden arvion mukaan valittajan taustan ja ajantasaisen maatiedon perusteella oli merkittäviä perusteita olettaa, että valittaja olisi Bagdadissa vakavassa vaarassa joutua shiiamilitioiden oikeudenloukkausten kohteeksi. Valittaja kuului Bagdadissa uskonnolliseen vähemmistöön eikä asiassa tullut esille, että valittajalla olisi Bagdadissa sukulais- tai tukiverkostoa tai että hänelle olisi ollut saatavilla viranomaissuojelua.⁴⁴

Arvioituaan asiaa kokonaisuutena maatiedon ja henkilökohtaisten ominaisuuksien valossa, hallinto-oikeus ei pitänyt valittajalle sisäistä pakoa Bagdadiin mahdollisena. Hallinto-oikeuden päätöksen mukaan Maahanmuuttovirasto ei voinut hylätä valittajan turvapaikkahakemusta tällä perusteella ja Maahanmuuttoviraston päätös kumottiin ja palautettiin uudelleen viraston käsiteltäväksi.⁴⁵

⁴⁰ KHO 2016:53

⁴¹ HeHaO 16/1267/71

⁴² HeHaO 16/1267/71

⁴³ HeHaO 16/1267/71

⁴⁴ HeHaO 16/1267/71

⁴⁵ HeHaO 16/1267/71

7 TURVAPAIKKAPÄÄTÖKSEEN VAIKUTTAVAT TEKIJÄT

7.1 Turvapaikan myöntämisperusteista yleisesti

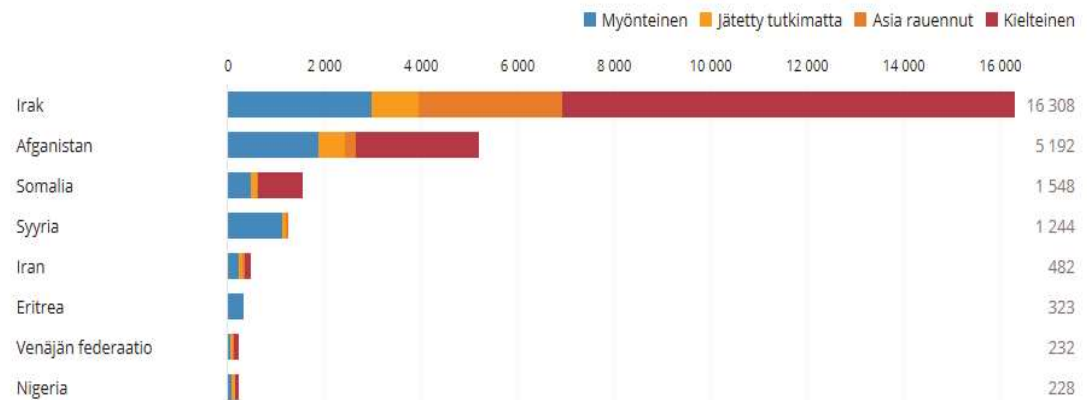
Turvapaikan myöntämisperusteet määritetään ulkomaalaislaissa ja erityisesti sen 6 luku on turvapaikka-asioissa keskeisessä osassa. Ulkomaalaislain 87 §:n mukaan turvapaikka voidaan myöntää ulkomaalaiselle, jos hän oleskelee kotimaansa tai pysyvän asuinmaansa ulkopuolella siitä syystä, että hänellä on perustellusti aihetta pelätä joutuvansa siellä vainotuksi alkuperänsä, uskontonsa, kansallisuutensa, tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisen tai poliittisen mielipiteensä vuoksi, ja hän on pelkonsa vuoksi haluton turvautumaan sanotun maan suojeluun. Näiden kaikkien 87 §:ssä määritettyjen tekijöiden, eli oleskelu kotimaan ulkopuolella vainon pelon vuoksi sekä kyvyttömyys turvautua sanotun maan suojeluun pelon vuoksi, on täytyttävä, jotta ulkomaalaiselle voidaan myöntää turvapaikka. Tästä syystä turvapaikkamenettelyssä tai siihen liittyvässä valitusmenettelyssä on kiinnitettävä huomiota turvapaikanhakijan lähtömaahan ja siellä vallitseviin olosuhteisiin sekä hakijan yksilöllisiin olosuhteisiin.

Seuraavaksi käydään läpi tässä työssä käytetyistä case-tapauksista johdettuna yleisiä turvapaikan myöntämisen edellytyksiä Suomessa ja tarkastellaan samalla olosuhteiden muutosten vaikutuksia lain uuteen soveltamiseen. Työssä käytetystä kahdesta tapauksesta nousi esiin erityisesti neljä teemaa, joita tarkastellaan turvapaikan myöntämisen edellytyksiä arvioitaessa. Nämä arvioidut tekijät ovat turvapaikanhakijan aiemmat vaiheet, ajantasainen maatieto turvapaikanhakijan lähtömaasta, sisäisen paon mahdollisuus lähtömaassa, eli asettuminen asumaan kotimaansa tai pysyvän asuinmaansa jollekin toiselle alueelle, sekä neljäntenä turvapaikanhakijan yksilölliset olosuhteet. Vaikka nämä neljä perustetta on tässä käsitelty erikseen, ne ovat tosiasiasa erittäin tiiviisti sidoksissa toisiinsa ja vaikuttavat yhdessä turvapaikan myöntämisen perusteiden arviointiin.

Suuri osa kansainvälistä suojelua hakevista henkilöistä tulee samoilta alueilta, kuten Irakista, Afganistanista ja Somaliasta, jotka Maahanmuuttoviraston tilastojen mukaan ovat

tällä hetkellä ne maat, joista Suomeen saapuu eniten turvapaikanhakijoita, kuten taulukosta 2 huomataan⁴⁶.

Taulukko 2: Kansainvälisen suojelun päätökset Maahanmuuttovirastossa kansalaisuuskittain 1/2016-12/2016⁴⁷



Tästä syystä myös perusteet turvapaikkapäätösten taustalla ovat toistuvia. Erityisesti hakijoiden perusteet kansainvälisen suojelun hakemiselle toistuvat samankaltaisina turvapaikanhakijoiden lähtömaan mukaan. Usein maiden yleisistä olosuhteista ja kulttuurista johtuen samoista maista tulevilla turvapaikanhakijoilla on hyvin samankaltaisia perusteita turvapaikan hakemiselle. Lisäksi maiden samoilta alueilta lähtöisin olevilla henkilöillä on samoja edelleen yksityiskohtaisempia aluekohtaisesta tilanteesta johtuvia perusteita kansainvälisen suojelun tarpeelle.

Tästä syystä myös Maahanmuuttoviraston ja hallinto-oikeuden päätöksissä arvioidaan kansainvälisen suojelun tarvetta useiden yleisesti sovellettujen perusteiden ja edellytysten kautta henkilökohtaisten ominaisuuksien lisäksi. Yleisten tilanteiden ja olosuhteiden muutoksesta johtuvat ratkaisukäytäntöjen ja oikeuden soveltaminen muuttuvan tilanteen mukaisesti johtaa uuteen oikeuskäytäntöön. Samoilta alueilta ja samanlaisista lähtökohdista tulevia turvapaikanhakijoita arvioidaan samoilla perusteilla, joten mikäli yhden tapauksen kohdalla on tehty muuttuneiden olosuhteiden pohjalta uudenlainen päätös, samaa tapaa soveltaa oikeutta ja tulkita turvapaikan myöntämiseen johtavia tekijöitä on

⁴⁶ Maahanmuuttovirasto 2017b

⁴⁷ Maahanmuuttovirasto 2017b

tasapuolisen kohtelun takaamiseksi sovellettava myös tulevaisu samantlaisissa tapauksissa. Näin ollen uudet ratkaisut muodostuvat turvapaikkaprosessissa tärkeiksi oikeuskäytännön muokkaajiksi ja ennakkopäätöksiksi.

Huomioitavaa on myös, että hallinto-oikeus Maahanmuuttoviraston muutoksenhakutuoimioistuimena on toimivaltainen kumoamaan Maahanmuuttoviraston päätökset ja palauttamaan ne uudelleen käsiteltäväksi virastoon. Näin ollen Maahanmuuttovirasto reagoi päätöspolitiikassaan useimmiten muuttamalla päätöksentekoa hallinto-oikeuden oikeuskäytännön ja linjausten mukaiseksi, jotta hallinto-oikeus ei päädy kumoamaan kaikkia sen päätöksiä erilaista tulkintanäkökohdista johtuen. Toisaalta korkein hallinto-oikeus toimii ylimpänä hallintotuomioistuimena ja muutoksenhakutuomioistuimena hallinto-oikeuden päätöksistä tehtyjä valituksia käsiteltäessä, joten KHO:n päätösten ratkaisut puolestaan luovat oikeuskäytännön hallinto-oikeuden ja Maahanmuuttoviraston lainkäyttöön.

Seuraavaksi siirrytään tarkastelemaan case-tapauksista johdettuja tekijöitä, joita arvioidaan turvapaikkaprosessissa turvapaikan myöntämisedellytysten selvittämiseksi ennen lopullisen päätöksen tekemistä.

7.2 Turvapaikanhakijan aiemmat vaiheet

Turvapaikanhakijoilla on aina jonkinlainen historia. Siihen kuuluu lähtömaan tilanne sekä tärkeänä osana reitti, jonka kautta kyseessä oleva henkilö on Suomeen päätenyt. Ei ole itsestään selvää, että Suomessa turvapaikkahakemuksen jättäneen henkilön asia myös käsiteltäisiin Suomessa. Yksi näistä tekijöistä, joiden perusteella hakemusta ei välttämättä käsitellä Suomessa, on Euroopan parlamentin ja neuvoston Dublin-asetus. Sen soveltaminen on sisällytetty myös ulkomaalaislain 103 §:ään, jonka 2 kohdan mukaan turvapaikanhakijan hakemus voidaan jättää tutkimatta, jos tämä voidaan lähettää toiseen valtioon, joka vastuuvaltion määrittämisestä annetun neuvoston asetuksen mukaan on vastuussa turvapaikkahakemuksen käsittelystä.

Kuten luvussa 2.2 todettiin, vastuunmäärittämis- eli Dublin-asetuksen mukaisesti vain yksi jäsenvaltio voi käsitellä turvapaikanhakijan kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen. Tästä syystä turvapaikanhakijan aiemmat vaiheet, eli lähinnä alue, jolta pakolaiseksi on lähdetty, kulkureitti ja aiemmin pakomatkan aikana tehty kansainväliseen suojeluun liittyvät viranomaistoimenpiteet on tutkittava ennen kuin Maahanmuuttovirasto

voi päätöstä tehdä. Toisaalta aiemmat vaiheet ovat keskeisessä osassa myös Maahanmuuttoviraston päätöksenteon jälkeen, mikäli kielteisestä päätöksestä valitetaan hallinto-oikeuteen. Myös hallinto-oikeuden on valitustapauksessa tutkittava ja arvioitava turvapaikanhakijan aiempia vaiheita.

Tässä työssä käsitellyssä korkeimman hallinto-oikeuden tapauksessa 2016:53 pääasialliseksi kysymykseksi muodostui turvapaikanhakijan palauttaminen Unkariin, koska tämä oli aiemmin pakomatkinsa aikana hakenut sieltä kansainvälistä suojelua, vaikka oli myöhemmin jatkanut matkaansa Suomeen. Maahanmuuttovirasto olikin tehnyt päätöksen palauttaa hakijan Unkariin Dublin-asetuksen mukaisesti ja Unkari oli hyväksynyt palautuksen. Normaaliolosuhteissa tämä olisikin ollut lainmukainen käytäntö, jonka myös Helsingin hallinto-oikeus oli omassa Maahanmuuttoviraston päätöksestä tehdyssä valitusasiassa ratkaissut oikeelliseksi käytännöksi lainsäädäntö huomioiden.

Tapauksen KHO 2016:53 alkutaipaleella Maahanmuuttovirasto oli päätöksessään todennut, että:

Muutoksenhakija on ennen Suomeen tuloaan hakenut kansainvälistä suojelua Unkarissa. Vastuunmäärittämisasetuksen 18 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaan Unkari on vastuussa muutoksenhakijan turvapaikkahakemuksen käsittelystä. Koska vastuunmäärittämisasetuksen 3 artiklan 1 kohdan mukaan vain yksi jäsenvaltio tutkii turvapaikkahakemuksen, ei muutoksenhakijan hakemusta ole aineellisesti tutkittu Suomessa.

Hakemuksen jättäminen tutkimatta Maahanmuuttovirastossa ja näin ollen Suomessa johtui seuraavasta päätöksessä KHO 2016:53 esitetyistä muutoksenhakijan olosuhteista:

Muutoksenhakija on poliisilaitoksella 31.10.2014 kertonut, että hän oli lähtenyt Afganistanista noin neljä kuukautta aiemmin ja saapunut kotimaastaan Suomeen Iranin, Turkin, Kreikan, Makedonian, Serbian, Unkarin, Saksan, Tanskan sekä Ruotsin kautta. Muutoksenhakija on terveydentilasta kysyttäessä kertonut olevansa terve. Eurodac-tietokantaan tehdyn sormenjälkivertailun mukaan muutoksenhakija on rekisteröity Kreikassa laittomasta maahantulosta 7.8.2014 sekä Unkarissa turvapaikanhakijana 17.9.2014.

Koska hakija oli ennen Suomeen tuloaan rekisteröity turvapaikanhakijaksi Unkarissa, katsottiin Dublin-asetuksen nojalla se vastuussa olevaksi jäsenvaltioksi. Lisäksi valittajan terveydentila tai muut olosuhteet eivät Maahanmuuttoviraston tulkinnan mukaan antaneet aihetta poiketa tästä.

Muutoksenhakija valitti Maahanmuuttoviraston päätöksestä Helsingin hallinto-oikeuteen, jossa valitus hylättiin. Hallinto-oikeus perusteli antamaansa päätöstä siten, että ulkomaalaislain 103 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaisesti kansainvälistä suojelua koskeva hakemus voidaan jättää tutkimatta, kun hakija voidaan lähettää toiseen valtioon, joka on vastuunmäärittämisasetuksen mukaisesti vastuussa turvapaikka-asian käsittelystä.⁴⁸ Näin ollen hallinto-oikeudessa tehty tulkinta vastasi Maahanmuuttoviraston näkemystä.

Esimerkkien valossa voidaan todeta, että turvapaikkahakemuksen ja kansainvälisen suojelun myöntämisen kannalta hakijan aiemmat vaiheet nousevat erittäin keskeiseen osaan. Mikäli hakijalle on ulkomaalaislain 103 §:n 1 kohdan mukaisesti tulkittu löytyvän turvallinen kauttakulkumaa Euroopan jäsenvaltioista tai turvalliseksi luokiteltu kolmas maa, johon hakijalla on jonkinlainen side, hakija voidaan palauttaa sinne tutkimatta hakemusta Suomessa.

Normaalitilanteessa hakijan aiemmat vaiheet eivät siis aiheuttaisi ongelmia, vaan hakija palautettaisiin maahan, jonka vastuunmäärittämisasetuksen mukaisesti katsottaisiin olevan vastuussa kyseessä olevan hakijan turvapaikkahakemuksen käsittelystä. Esimerkiksi päätöksessä KHO 2015:100 turvapaikkaa Suomesta hakenut nigerialainen nainen ja hänen lapsensa käännytettiin Italiaan, joka oli vastuunmäärittämisasetuksen mukaisesti vastuussa hakemuksen käsittelystä, koska tapauksessa ei Maahanmuuttoviraston ja hallintotuomioistuinten arvioiden mukaisesti esiintynyt sellaisia seikkoja, jotka estäisivät palautuksen.⁴⁹

KHO:n tapauksessa 2016:53 tärkeään osaan nousee kuitenkin se, että turvapaikanhakija olisi tämän aiempien vaiheiden mukaan pitänyt palauttaa juuri Unkariin. Hakijan aiemmat vaiheet joutuivat tiukan arvion kohteeksi KHO:ssa Unkarissa tapahtuneiden turvapaikkaolosuhteiden systeemisten puutosten ja oikeusturvan toteutumiseen vaikuttavan lainsäädännön vuoksi, eikä tapaus ollut niin selvälinjainen.

Vastuunmäärittämisasetuksen 17 artiklan mukaan kullakin jäsenvaltiolla onkin oikeus itse päättää kolmannen maan kansalaisen kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä, vaikka se Dublin-asetuksen mukaan ei vastuussa olisikaan. Vastuunmäärittämisasetuksen 2 luvun 3 artiklan mukaan toimintamenettely sellaisissa tapauksissa, joissa vastuussa olevassa maassa katsotaan turvapaikkamenettelyssä ja vastaanotto-olosuhteissa olevan epäinhimilliseen kohteluun johtavia systeemisiä puutteita,

⁴⁸ KHO 2016:53

⁴⁹ KHO 2015:100

on tarkasteltava, voidaanko jokin toinen jäsenvaltio nimetä vastuuseen hakemuksen käsitteystä. Juuri näin on toimittu KHO:n tapauksessa 2016:53, jossa vastuun on ottanut Suomi, koska hakija oli jo maassa ja palautus Unkariin oli todettu mahdottomaksi. KHO teki päätöksen jättää siirto Unkariin toteuttamatta maassa vallitsevien olosuhteiden vuoksi, jotka tulkittiin vastuunmäärittämisasetuksen 2 luvun 3 artiklan 2 kohdan mukaisiksi systeemisiksi puutteiksi, jotka saattavat johtaa epäinhimilliseen tai halventavaan kohteluun. Unkari vastaanottavana maana olisi kansallisen lainsäädäntönsä puitteissa saattanut palauttaa turvapaikanhakijan turvalliseksi kolmanneksi maaksi määrittelemäänsä Serbiaan, joka puolestaan olisi todennäköisesti palauttanut hakijan takaisin lähtömaahansa Afganistaniin ilman, että mikään jäsenvaltio olisi tutkinut hänen valitustaan. KHO:n päätöksen 2016:53 oikeudellisessa arviossa todetaankin, että:

Kyseessä oleva turvapaikanhakija on täysi-ikäinen terve mies. Vaikka hän ei siten ole erityisen haavoittuvassa asemassa, eikä hänen kohdallaan vaara Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan vastaisesta kohtelusta Unkarissa ole yhtä ilmeinen kuin edellä viitatus kaltaisissa tilanteissa, myös muutoksenhakijalla on riski joutua jatkopalautetuksi Serbiaan ja sitä kautta kotimaahansa ilman, että hänen turvapaikkahakemustaan tutkitaan sisällöllisesti missään valtiossa. Niin ikään vaikka muutoksenhakijan kohdalla mahdollisuus kääntyä ihmisoikeustuomioistimen puoleen ja saada hallitukselle osoitettu kehoitus täytäntöönpanon keskeyttämisestä tai lykkäämisestä on varteenotettava oikeussuojatekijä, on tämän mahdollisuuden tehokkuus epävarma, kun otetaan huomioon suuret turvapaikkahakemusten määrät, joita Unkarin viranomaiset joutuvat käsittelemään, tästä johtuvat vaikeudet järjestää asianmukaista oikeudellista neuvontaa ja tulkkaukspalveluja hakijoille sekä muut maatietolähteistä ilmenevät turvapaikanhakijoiden Unkarissa kohtaamat ongelmat.

KHO:n tapauksessa ollaan jouduttu menemään Unkarin ongelmallisen turvapaikkalainsäädännön vuoksi melko syvälle hakijan aiempiin vaiheisiin, sillä korkein hallinto-oikeus on mahdollisen Unkariin tehtävän siirron vuoksi päätenyt arvioimaan Unkarin kansallista lainsäädäntöä. Tätä kautta on voitu selvittää, uhkaako hakijaa epäinhimillinen kohtelu Unkarissa palautuksesta johtuen tai olisiko turvapaikanhakijan oikeusturva jäänyt toteutumatta, jos hänet olisi palautettu Unkariin ja sieltä mahdollisesti edelleen Serbiaan.

Euroopan neuvoston direktiivissä pakolaisaseman myöntämistä tai poistamista koskevissa menettelyissä jäsenvaltioissa sovellettavista vähimmäisvaatimuksista on vaatimus, että jäsenvaltioiden on tutkittava kaikki turvapaikkavalitukset sisällöllisesti siten, että saadaan tietoa, voidaanko kolmansien maiden kansalaisia määritellä pakolaisiksi ja voidaanko kohtuullisesti olettaa, että toinen valtio suorittaa tutkinnan tai antaa hakijalle riittävää suojelua, koska kaikkien turvapaikkahakemusten pitää tulla tutkituksi jossakin val-

tiossa. Turvapaikanhakijan oleskelumaan vastuulla on vielä palautustilanteessakin huolehtia, että Europan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan mukaista palautuskieltoa ei rikota ja hakijaa lopulta palauteta toisen jäsenvaltion kautta lähtömaahansa siten, että mikään taho ei ole kuullut henkilöä turvapaikkahakemuksen ja toiseen maahan palauttamisen esteiden osalta.⁵⁰

Tapaus kuitenkin osoittaa, että olosuhteet ovat monien tekijöiden summa ja vaikka kaikki periaatteessa sujuisi lainmukaisesti, ulkomaalaisasioissa olosuhteet voivat muuttua nopeastikin, mikä puolestaan johtaa uusiin laintulkintoihin ja muutoksiin turvapaikkaolosuhteissa. Tässä korkeimman hallinto-oikeuden tapauksessa hakijan aiemmat vaiheet linkittyvätkin tiiviisti yhteen seuraavassa alaluvussa käsiteltävän maatiedon merkityksen kanssa.

7.3 Maatiedon merkitys

Kuten edellä huomattiin, maatieto on tärkeässä osassa turvapaikkapäätöksiä käsitellessä, on kyseessä sitten lähtömaa tai kauttakulkumaa. KHO:n tapauksessa 2016:53 tarkastelun kohteena tosin on ajantasainen ja saatavilla oleva maatieto Dublin-menettelyn eurooppalaisesta jäsenvaltiosta, kun yleensä maatiedolla kansainvälistä suojelua koskevista asioista tarkoitetaan maatietoa turvapaikanhakijoiden lähtömaista, kuten esimerkiksi Irakin, Afganistanin tai Somalian olosuhteista.

Maatietoa on saatavissa muun muassa Maahanmuuttoviraston kokoamista maatietoraporteista. Maahanmuuttovirasto julkaisee puolivuositain maatietoraportteja, jotka ovat katsauksia turvapaikanhakijoiden lähtömaiden olosuhteisiin, eikä niissä oteta kantaa tai esitetä oikeudellisia arvioita siitä, onko jollakin tietystä maasta saapuvalla turvapaikanhakijalla mahdollisuus saada kansainvälistä suojelua Suomesta.⁵¹

Raportit ovat useista lähteistä koottuja kokonaisuuksia ja tarjoavat neutraalia tietoa maiden olosuhteista tietyssä ajankohtana. Oikeudellisia päätöksiä turvapaikanhakijoiden asioissa tehtäessä on siis huomioitava, että mitä kauemmas tehdyn maatietoraportin ajankohdasta aika kuluu, sitä todennäköisemmin tilanteessa on ehtinyt tapahtua muutoksia suuntaan tai toiseen. Kriisialueilla muutokset saattavat olla hyvinkin nopeita.

⁵⁰ Ks. Aer 2016, 230-231; EIT 7.3.2000; EUVL L 180b

⁵¹ Maahanmuuttovirasto 2017f

Maahanmuuttoviraston tarjoamien raporttien lisäksi saatavilla on useita kansainvälisiä maatietoraportteja, joita voidaan myös hyödyntää turvapaikkapäätöksiä tehtäessä. Esimerkiksi YK:n pakolaisasiain päävaltuutettu UNHCR on paljon käytetty lähde ja lisäksi norjalainen Landinfo tarjoaa neutraalia ajankohtaista maatietoa viranomaisten käyttöön. Kuten Landinfon internetsivuilla todetaan, maatiedon tarjoajat eivät osallistu päätöksentekoon, eikä tavoitteena sinänsä ole vaikuttaa siihen, vaan ainoastaan kerätä, analysoida ja esittää maakohtaista tietoa⁵². Euroopan neuvoston direktiivissä pakolaisaseman myöntämisessä tai poistamisessa sovellettavista vähimmäisvaatimuksista on myös määritetty 8 artiklassa hakemuksen tutkintaa koskevista vaatimuksista, että turvapaikkahakemusta tutkittaessa on hankittava eri lähteistä täsmällistä ja ajantasaista tietoa turvapaikanhakijoiden alkuperämaissa ja tarvittaessa myös kauttakulkumaissa vallitsevasta tilanteesta.⁵³

Erityisesti hallinto-oikeuden tekemässä ratkaisussa 16/1267/71 maatiedon merkitys korostui päätöstä tehtäessä. Hallinto-oikeus oli arvioinut tapausta siten, että yleisten tietojen ja senhetkisen ajantasaisen maatiedon valossa turvapaikanhakijan palauttamiselle Irakiin ja sijoittamiselle sisäisen paon kautta Bagdadiin ei ollut yleistä estettä. Hallinto-oikeuden päätöksessä 16/1267/71 on todettu, että:

Ajantasaisen hallinto-oikeuden päätöksessä esille tuodun maatietouden mukaan Bagdadissa vallitsevat yleiset olosuhteet eivät sellaisenaan muodostaneet estettä sisäiselle paolle. Valittaja on kuitenkin sunnalainen arabi ja kotoisin Isisin hallinnassa olevasta ja Isisiin vahvasti yhdistetystä Mosulin kaupungista. Maatietouden perusteella kyseisen taustan omaavat henkilöt ovat suuremmassa vaarassa joutua shiiamilitioiden oikeudenloukkausten kohteeksi kuin Bagdadista kotoisin olevat sunnimuslimit. Heitä epäillään usein Isisin taistelijoiksi tai tukijoiksi ja he ovat sen takia shiiamilitioiden erityisen kiinnostuksen kohteina. Maatiedon mukaan militiat toimivat vapaasti koko Bagdadin alueella, mukaan lukien alueet, joissa on sunnienemmistö.

Ongelmaksi tilanteessa muodostui hallinto-oikeuden arvion mukaan erityisesti se, että valittaja oli Mosulin kaupungista eli ISIS:n hallitsemalta alueelta kotoisin oleva sunnalainen arabi, joilla maatiedon valossa oli suuri riski Bagdadissa joutua shiiamilitioiden toimesta oikeudenloukkausten kohteeksi. Maatiedon mukaan shiiamilitiat epäilevät tällaisista lähtökohdista tulevia henkilöitä usein ISIS:in tukijoiksi tai taistelijoiksi. Maatiedon mukaan sunnimuslimit ovat myös vähemmistö, joka on usein vaarassa joutua shiiamili-

⁵² Landinfo 2017

⁵³ EUVL L 180b/69, 10 artikla

tioista aiheutuvan uhan kohteeksi, vaikkakin Bagdadia on tapauksessa arvioitu mahdollisena sisäisen paon kohdealueena, koska siellä on Irakin oloissa melko vahva sunni-muslimiyhteisö, sinne on siirtynyt maan sisäisesti paljon ihmisiä pakoon omien kotialueiden olosuhteita ja alueen turvallisuustilanne oli hallinto-oikeuden tapauksessa tekemän päätöksen ajankohdan aikaan ajantasaisen maatiedon mukaan kohtalainen. Touku-kuussa 2016 julkaistussa Maahanmuuttoviraston maatietoraportissa Bagdadin tilannetta kuvataan seuraavalla tavalla:

Bagdadin noin seitsemän miljoonan asukkaan suurkaupungissa eletään niin normaalia elämää kuin mahdollista ISIS-konfliktista, poliittisista jännitteistä ja talousvaikeuksista huolimatta. Joulukuussa 2015 uutisoitiin, että ulkona asioinnin lisäksi erilaisten tuotteiden nettitulaukset olivat yleistyneet.⁵⁴

Helsingin hallinto-oikeuden tapauksesta nähdään, että maatiedolla todella on merkitystä kansainvälisen suojelun myöntämisperusteena, sillä maatieto kertoo siitä, millaisen kohtelun kohteeksi ja millaisiin olosuhteisiin turvapaikanhakija palautetaan, ja toisaalta maatiedon avulla voidaan arvioida verrattuna turvapaikanhakijan yksilöllisiin olosuhteisiin, millaiseen tilanteeseen turvapaikanhakija joutuu lähtömaassaan palaamaan ja millaisella tasolla hakijaa uhkaava vaino kattaa lähtömaan eri alueet. Kuten myöhemmin sisäisen paon teeman käsittelyn yhteydessä huomataan, kyky mahdollisimman normaalin elämän viettämiseen palautusalueella on laissa määritetty tekijä, joten päätöksentekohetkisen maatietouden Bagdadin yleisestä tilanteesta on voitu tulkita tukevan päätöstä hakijan palauttamisesta sisäisen paon nojalla kotimaahansa Irakiin, vaikka kaikki ulkomaalaislain 87 §:ssä säädetyt edellytykset turvapaikan myöntämiselle muutoin täyttyivätkin.

Kyseessä oleva hallinto-oikeuden päätös oli luonteeltaan merkittävä, sillä tämä päätös määritti myös Maahanmuuttovirastolle uuden linjan vastaavan kaltaisilla ominaisuuksilla varustettujen turvapaikanhakijoiden käsittelyyn ja maatiedon tulkintaan. Muun muassa YLE uutisoi asiasta otsikolla ”Migri löysää linjaansa – osalle irakilaisista entistä suurempi mahdollisuus turvapaikkaan”⁵⁵. Mikäli Maahanmuuttovirasto ei olisi muuttanut linjaansa hallinto-oikeuden päätöksen mukaiseksi kyseisenkaltaisten irakilaisten kohdalla tämän hallinto-oikeuden päätöksen jälkeen, Maahanmuuttovirasto olisi saanut ne todennäköisesti myöhemmin hallinto-oikeudelta takaisin kumottuina ja palautettuina viraston käsiteltäväksi.

⁵⁴ Maahanmuuttoviraston maatietopalvelu 2.5.2016, s. 9

⁵⁵ YLE Uutiset 24.11.2016

Hallinto-oikeuden tapaus sai mediassa paljon huomiota, sillä kyseiseen päätökseen asti suuri osa kaikista irakilaiden turvapaikanhakijoiden turvapaikkahakemuksista oli hylätty sillä perusteella, että heidät voitiin Irakin ja Bagdadin olosuhteista saatavilla olevan maatiedon mukaan käännättää sisäisen paon nojalla Bagdadiin. Helsingin Sanomat uutisoi, että Helsingin hallinto-oikeuden tekemä päätös kuitenkin muutti tilannetta huomattavasti, koska hallinto-oikeus oli tulkinnut saatavilla olevaa maatietoa toisin kuin Maahanmuuttovirasto. Maahanmuuttovirasto joutui sen johdosta sadoissa sellaisissa tilanteissa, joissa ennen päätös turvapaikkahakemukseen olisi ollut kielteinen, tekemään nyt myönteisiä päätöksiä. Helsingin Sanomien artikkelin haastattelussa Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksikön tulosalueen johtaja Juha Similä totesi, että hallinto-oikeuden ratkaisu vaikutti suoraan Maahanmuuttoviraston tuleviin linjauksiin siten, että hallinto-oikeuden tapauksen hakijaa vastaavan taustan mukaisten hakijoiden katsotaan olevan sisäisen paon soveltamisen ulkopuolella.⁵⁶ Turun Sanomien artikkelissa Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksikön johtaja Esko Repo kuitenkin muistutti, että kyseinen hallinto-oikeuden päätös vaikuttaa oikeuskäytäntöön vain niissä tapauksissa, joissa turvapaikanhakijan perusteet vastaavat nyt käsiteltyä tapausta. Päätöksen vaikutukset eivät siis ulotu kaikkiin irakilaisiin turvapaikanhakijoihin, joihin maatiedon valossa voidaan edelleen soveltaa ulkomaalaislain 88 e §:n mukaista sisäistä pakoa.⁵⁷

Korkeimman hallinto-oikeuden tapauksessa 2016:53 maatietouden käyttö on arviointiperusteena hieman erilainen prosessi, sillä tässä tapauksessa arvioitavana eivät olleet niinkään turvapaikanhakijan lähtömaan olosuhteet vaan reitille sijoittuvien maiden olosuhteet. Tapauksessa on siis tarvittu hakijan lähtömaan maatiedon lisäksi tietoa myös tämän kauttakulkumaista, kuten vastuunmäärittämisdirektiivin 10 artiklassa määrätään tarvittaessa käytettäväksi.

Tässä KHO:n tapauksessa Maahanmuuttoviraston oli päätöksessään todennut, että tapaukseen ei ole syytä soveltaa ulkomaalaislain 147 §:ää, jonka mukaan ketään ei saa käännättää, karkottaa tai pääsyn epäämisen seurauksena palauttaa alueelle, jolla hän voi joutua kuolemanrangaistuksen, kidutuksen, vainon tai muun ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kohteeksi, eikä alueelle, jolta hänet voitaisiin lähettää sellaiselle alueelle. Maahanmuuttovirasto ei ole Unkarin turvapaikkajärjestelmästä saamiensa tietojen nojalla katsonut, että hakija joutuisi vaaraan tai oikeudenloukkausten kohteeksi, mikäli tämä palautettaisiin Unkariin kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkimista varten.

⁵⁶ HS 23.11.2016

⁵⁷ TS 24.11.2016

Tapauksen käsittelyssä Helsingin hallinto-oikeus on ollut yhtä mieltä Maahanmuuttoviraston kanssa ja hylännyt valituksen Maahanmuuttoviraston päätöksestä.

Asiasta jatkovalitettiin korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jossa Maahanmuuttoviraston ja hallinto-oikeuden päätökset kumottiin ja asia palautettiin Maahanmuuttovirastolle turvapaikan myöntämiseksi. KHO:n päätös perustui käytännössä täysin Unkarin olosuhteista saatavilla olevaan maatietoon, jonka mukaan Unkarin järjestelmässä oli vakavia systeemisiä puutteita, jotka oikeuttivat poikkeamaan vastuunmäärittämisasetuksesta. Vastuunmäärittämisasetuksen 17 artikla antaa jokaiselle jäsenvaltiolle vapauden käyttää harkintaa tapauksissa, joissa jokin toinen valtio asetuksen mukaisesti todellisuudessa olisi vastuussa hakemuksen käsittelystä. Toisella jäsenvaltiolla siis on oikeus ottaa hakemus myös itselleen käsiteltäväksi, jos se näin parhaaksi katsoo.

KHO tarttui valituksessa erityisesti siihen, oliko Maahanmuuttovirasto tutkinut riittävän tarkkaan sen, että ulkomaalaislain 147 §:n mukainen palautuskielto ei tule sovellettavaksi tapauksessa Unkarin järjestelmästä saatujen tietojen valossa. KHO:n päätöksessä 2016:53 todetaan, että:

Asetuksen 3 artiklan 2 kohdan toisen kappaleen mukaan, jos hakija on mahdotonta siirtää jäsenvaltioon, joka on alun perin nimetty hakemuksen käsittelystä vastuussa olevaksi jäsenvaltioksi, koska on perusteltuja syitä katsoa, että kyseisessä jäsenvaltiossa on turvapaikkamenettelyssä ja hakijoiden vastaanotto-olosuhteissa systeemisiä puutteita, jotka saattavat johtaa Euroopan unionin perusoikeuskirjan 4 artiklassa tarkoitettuun epäinhimilliseen tai halventavaan kohteluun, määrittämisestä vastaavan jäsenvaltion on jatkettava III luvussa vahvistettujen perusteiden tarkastelua sen määrittämiseksi, voidaanko jokin toinen jäsenvaltio nimetä hakemuksen käsittelystä vastuussa olevaksi jäsenvaltioksi.⁵⁸

KHO:n päätöksen oikeudellisessa arviossa siis tuodaan esille, että Unkarin turvapaikkamenettely ja vastaanotto-olosuhteet ovat sellaisella tasolla, että palautettaessa hakija sinne, on syytä uskoa, että hakija olisi hyvin todennäköisesti ulkomaalaislain 147 §:ssä tarkoitetun ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kohteena. Tähän arvioon vaikuttavana tekijänä oli myös eurooppalaisten valtioiden konsensus, että palautuksen uhka Unkarista Serbiaan oli riski hakijan oikeusturvalle, sillä Unkari oli ainut maa, joka piti Serbiaa turvallisenä kolmantena maana ja näin ollen hakija oli vaarassa joutua jatkopalautetuksi maahan, josta hänet todennäköisesti olisi palautettu lähtömaahansa Afganistaniin ilman turvapaikkaperusteiden kunnollista tutkintaa. Hakijan tilannetta verrattiin niin saatavilla olevaan maatietoon kuin eurooppalaisten tuomioistuinten sekä EIT:n oikeuskäytäntöön

⁵⁸ Euroopan unionin perusoikeuskirja 2012/C 326/02: artiklan 4 mukaan ketään ei saa kiduttaa eikä kohdella tai rangaista epäinhimillisellä tai halventavalla tavalla.

vastaavanlaisissa tapauksissa ja tultiin tulokseen, että vastuunmäärittämisasetuksen 17 artiklan soveltaminen oli aiheellista tapauksessa. Päätöksen KHO 2016:53 mukaan:

Unkarin vastaanotto-olosuhteista ja turvapaikkamenettelystä saatavissa olevan ajantasaisen selvityksen nojalla korkein hallinto-oikeus katsoo, että terveydentilansa, ikänsä tai muiden seikkojen vuoksi erityisen haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden siirtäminen vastuunmäärittämisasetuksen mukaan turvapaikkahakemuksen käsittelemisestä vastuussa olevaan jäsenvaltioon Unkariin ei ole sallittua. Se, että henkilöllä on Unkarissa mahdollisuus kääntyä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen puoleen, ei anna aihetta muuhun johtopäätökseen, sillä ihmisoikeustuomioistuin voi antaa tehokkaalla tavalla välitöntä suojaa vain Serbiaan tapahtuvaa käännättämistä vastaan, mutta ei sen sijaan korjata Unkarissa tällä hetkellä vallitsevia ongelmallisia vastaanotto-olosuhteita, joihin esimerkiksi ihmisoikeustuomioistuimen *Tarakhel*-tapauksessa kysymyksessä olleeseen perheeseen rinnastettavissa oleva perhe saattaisi Unkarissa joutua.⁵⁹

7.4 Sisäinen pako

Ulkomaalaislaissa määritetty, että vaikka kaikki turvapaikan myöntämisedellytykset täyttyisivät, voidaan tutkia ja ottaa päätöstä tehtäessä huomioon hakijan sisäisen paon mahdollisuus eli mahdollisuus sijoittua asumaan jollekin kotimaansa toiselle, turvallisemmaksi katsotulle alueelle kotimaan sisällä, mikäli hakijaa uhkaavan vainon katsotaan rajoittuvan vain tietyille alueelle tämän kotimaassa.

Ulkomaalaislain 88 e §:ssä säädetään sisäisen paon mahdollisuudesta. Lain mukaan, jos turvapaikanhakijalla ei jossakin kotimaansa tai pysyvän asuinmaansa osassa ole vaaraa joutua vainotuksi tai häneen ei kohdistu todellista vaaraa joutua kärsimään vakavaa haittaa, tai jos jossakin kotimaansa osassa hänellä on mahdollisuus saada ulkomaalaislain 88 d §:ssä tarkoitettua suojelua, turvapaikka tai toissijaiseen suojeluun perustuva oleskelulupa voidaan jättää myöntämättä. Tällöin turvapaikanhakija turvautuu alkuperämaansa tarjoamaan suojeluun omassa kansallisuusvaltiossaan. Tällöin suojelun tarjoaja on valtio tai huomattavaa osaa maasta hallinnassaan pitävä kansainvälinen järjestö. Jos turvapaikanhakija on perustellusti osoittanut vainoajatahokseen oman kansallisuusvalti-

⁵⁹ EIS:n Tarkahel-tapausta käsitellään KHO:n päätöksessä osana eurooppalaista tapaukseen liittyvää oikeuskäytäntöä. Tapauksessa valittajina oli perhe, johon kuuluivat vanhemmat ja kuusi alaikäistä lasta. Italian viranomaiset olivat hyväksyneet perheen suunnitellun palautuksen Sveitsistä Italiaan. Ihmisoikeustuomioistuin katsoi tapauksessa, että perheen palauttaminen ilman Italiasta saatua takeita siitä, että vastaanotto-olosuhteet vastaisivat lasten edellyttämiä tarpeita ja siitä, että perhe pidettäisiin yhdessä, loukkaisi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklaa; Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan mukaan ketään ei saa kiduttaa, eikä kohdella tai rangaista epäinhimillisellä tai halventavalla tavalla.

onsa, sisäinen pako ei luonnollisestikaan tule kyseeseen, koska sen ei voida luottaa tarjoavan ulkomaalaislain 88 d §:n mukaista suojelua ja vainon uhka kattaa koko maan alueen.⁶⁰

Vaikka sisäisen paon katsottaisi muuten olevan mahdollista, on ulkomaalaislain 88 e §:n mukaan myös paluun kotialueelle tapahduttava turvallisesti ja laillisesti ja hakijan on voitava kohtuudella edellyttää myös oleskelevan maassa ja hänelle osoitetulla alueella sekä viettää mahdollisimman normaalia elämää. Vertailukohtana normaalille elämälle pidetään alueen vakituisten asukkaiden olosuhteita. Mikäli näitä mahdollisuuksia ei ole, ja toinen tai molemmat edellytykset eivät täyty, on arvioitava mahdollisuutta sisäiseen pakoon kokonaisvaltaisesti, sillä tavoitteena on turvata yksilön mahdollisuus elää elämänsä turvallisessa ympäristössä ilman häneen suoraan kohdistuvaa uhkaa ja hyväksyttävä myös se vaihtoehto, että sisäinen pako ei ole välttämättä mahdollinen palautusmaan olosuhteista johtuen.⁶¹ Hallinto-oikeuden valitustapauksen valituksenalaisessa Maahanmuuttoviraston päätöksessä sisäinen pako oli katsottu mahdolliseksi juuri maatiedon perusteella ja palautuksen oli katsottu olevan ulkomaalaislain 88 e §:n mukainen.

Sisäisen paon mahdollisuuden arvioinnissa tärkeään osaan kohoaa edellisessä luvussa käsitelty maatietous. Sen perusteella saadaan tietoa lähtömaan kokonaistilanteesta sekä alueellisista turvallisuuseroista, jolloin voidaan myös tehdä päätöksiä palautuksista tietyille alueille ja arvioida kyseessä olevan henkilön mahdollisuuksia kulkea tälle turvallisesti katsotulle alueelle ilman uhkaa. Ulkomaalaislain 88 e §:n 2 momenttiin onkin kirjattu, että arvioitaessa, onko maa-alue, johon pako suuntautuisi, todella turvallinen, huomiota on kiinnitettävä maan kyseisessä osassa vallitseviin yleisiin olosuhteisiin ja hakijan henkilökohtaisiin olosuhteisiin.

Helsingin hallinto-oikeuden päätöksessä 16/1267/71 kyse oli juuri tästä ulkomaalaislain 88 e §:n 2 momentin mukaisesta arviosta tuomioistuinkäsittelyssä. Maahanmuuttovirasto oli jo omassa päätöksessään katsonut sisäisen paon mahdolliseksi, sillä yleisen maatiedon valossa Bagdadin katsottiin olevan hakijalle turvallinen asuinpaikka kotimaassaan Irakissa ja maatiedon mukaan ihmisiä useilta eri Irakin alueilta oli siirtynyt levottomuuksia pakoon Bagdadiin, joten siellä oli olemassa vahva siirtolaisväestö⁶². Hallinto-oikeus käytti kuitenkin ulkomaalaislain 146 §:n mukaista kokonaisharkintaa hakijan henkilökoh-

⁶⁰ Ks. Aer 2016, 254

⁶¹ UikL 88 e §; Aer 2016, 254-255

⁶² Ks. Maahanmuuttoviraston maatietopalvelu 2.5.2016, s. 13-15.

taisten ominaisuuksien osalta ja totesi, että sisäisen paon edellytykset eivät hakijan kohdalla täyttyneet ja tälle tuli myöntää turvapaikka. Päätöksessä 16/1267/71 todetaan perusteluina, että:

Hallinto-oikeus totesi valittajan tausta huomioon ottaen, että oli merkittäviä perusteita olettaa, että valittaja olisi vakavassa vaarassa joutua shiiamilitioiden oikeudenloukkausten kohteeksi Bagdadissa. Valittaja kuuluu Bagdadissa uskonnolliseen vähemmistöön. Asiassa ei ollut ilmennyt, että valittajalla olisi sukulais- tai tukiverkostoa Bagdadissa, eikä viranomaissuojelua ollut käytännössä saatavilla. Ottaen huomioon valittajan henkilökohtaiset ominaisuudet kokonaisuudessaan, hallinto-oikeus ei pitänyt sisäistä pakoa Bagdadiin valittajalle mahdollisena. Maahanmuuttovirasto ei siten ollut voinut hylätä hakemusta tällä perusteella.

Päätöstä sisäisen paon mahdollisuudesta ei siis voida tehdä pelkästään yleisen maatiedon perusteella, sillä maatieto kuvaa kyseessä olevan maan olosuhteita usein yleisellä tasolla kuvaten muun muassa sitä, millä alueilla on levottominta tai mitä alueita eri joukot pitävät hallussaan. Maatietoon sisältyy myös kuvauksia alueiden elinolosuhteista sekä alueiden valtaväestöstä. Koska maatieto ei kerro yksittäisen tietyillä ominaisuuksilla varustetun yksilön mahdollisuuksista viettää suhteellisen normaalia elämää alueella, johon hänellä katsotaan olevan sisäisen paon mahdollisuus, on maatieto suhteutettava turvapaikanhakijan yksilöllisiin olosuhteisiin. Sisäisen paon mahdollisuutta arvioitaessa on otettava huomioon ulkomaalaislain 147 §, jonka mukaan ketään ei saa käännättää, karkottaa tai palauttaa alueelle, jolla hän voi kohdata vainoa tai vakavaa vaaraa. Tästä syystä sisäistä pakoa on arvioitava tarkkaan ennen päätöksen tekemistä.

7.5 Turvapaikanhakijan yksilölliset olosuhteet

Sen lisäksi, että turvapaikanhakijoiden lähtömaiden olosuhteita arvioidaan yleisellä tasolla maatiedon mukaisesti kollektiivisen turvallisuuden näkökulmasta, on jokaista yksittäistä hakemusta tarkasteltava myös jokaisen turvapaikanhakijan henkilökohtaisten olosuhteiden kannalta, sillä pienetkin yksilölliset tekijät voivat vaikuttaa kansainvälistä suojelua koskien tehtävään päätökseen.

Tapauksissa arvioidaan aina turvapaikanhakijan yksilölliset olosuhteet etnisyyden, uskonnon ja kotipaikan suhteen. Nämä asiat arvioidaan jokaisen turvapaikanhakijan osalta sillä perusteella, että vainon syitä voivat olla alkuperään, uskontoon, kansallisuuteen, poliittiseen mielipiteeseen sekä tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumiseen liittyvät tekijät, kuten ulkomaalaislain 87 b §:n 1 momentissa on säädetty. Syitä voi turvapaikanhakijalla olla yksi tai useampi. Tässä työssä käytetyissä esimerkitapauksista Helsingin

hallinto-oikeuden tapauksessa hakija on Irakin Mosulista kotoisin etniseltä taustaltaan arabi, joka on uskonnoltaan sunnimuslimi, eli hänellä mahdollisen vainon ja uhan syiksi voidaan katsoa sekä kotipaikka että uskonto. Yksikin syy riittää turvapaikan hakemisen syyksi, mutta syitä voi olla myös useampia.

Hallinto-oikeuden tapauksessa hakija oli hakenut Suomesta kansainvälistä suojelua kotimaassaan Isisin aiheuttaman uhan vuoksi. Koska Isisin johtajilla on yhtymäkohtia sunni-islamislaiseen uskontoon, henkilöitä, jotka siirtyvät Isisin valtaamilta alueilta muualle maahan asumaan, epäillään usein hallinto-oikeuden päätöksessä käytetyn maatiedon mukaisesti Isisin taistelijoiksi tai tukijoiksi, he ovat siksi vaarassa joutua shiiamilitioiden vainon tai muiden oikeudenloukkausten kohteeksi. Maahanmuuttoviraston maatietoraportissa, joka kuvaa Irakin tilannetta huhtikuussa 2016 todetaan seuraavaa:

ISISiltä vapautetuilla alueilla on ollut myös jännitteitä ja väkivaltaisuuksia eri väestöryhmien välillä. Jännitteet ovat välillä purkautuneet summittaisiin pidätyksiin, surmiin, kidnappauksiin ja asuntojen tuhoamisiin. Joidenkin alueiden väestöjakaumaa on tarkoituksellisesti pyritty muuttamaan, eikä ISISin tukijoiksi syytettyjä, ja oikeudenloukkausten kohteeksi joutuneita sunniarabeja ole monin paikoin päästetty takaisin koteihinsa. Hallitukseen liitoksissa olevien aseellisten militioiden jäsenet ovat suorittaneet iskuja paikallisia sunneja vastaan. Sunnien kotien tuhoamisiin on syylistynyt niin kurdijoukkoja kuin jesidi- ja shiiamilitioita. Tapauksia on ollut etenkin Nineven, Kirkukin ja Diyalan lääneissä.⁶³

Näin henkilökohtaiset tekijät on suhteutettu yleiseen lähtömaasta saatavilla olevaan maatietoon, joka kertoo, millaiset olot juuri tällaisista lähtökohdista tulevat henkilöt kohtaavat joko omalla kotialueellaan lähtömaassaan tai mahdollisesti koko kotimaassaan tai pysyvässä asuinmaassaan, josta he ovat lähteneet hakemaan turvapaikkaa kohdattuun heihin kohdistuvaa vainoa tai vakavuudeltaan ja toistuvuudeltaan yhtäläisiksi koettuja tekoja.

Yksilöllisiä olosuhteita verrataan ajantasaiseen ja saatavilla olevaan maatietoon, jolloin voidaan tuomioistuimessa tehtävän päätöksen tueksi tehdä arvio siitä, kuinka suurella todennäköisyydellä turvapaikanhakija on vaarassa joutua vainon tai muiden vakavana pidettyjen oikeudenloukkausten kohteeksi. Siksi yksilöllisiä olosuhteita on verrattava maatietoraporttien tarjoamaan informaatioon vainon syiksi katsottavien tekijöiden osalta. Mikäli maatiedon perusteella voidaan pitää todennäköisenä, että turvapaikanhakija ei ole vaarassa joutua kotimaassaan tai pysyvässä asuinmaassaan vainon tai muiden vaka-

⁶³ Maahanmuuttoviraston maatietopalvelu 2.5.2016, s. 2

vuodeltaan vastaavien tekojen eli 87 §:ssä määritetyn kaltaisten tekojen kohteeksi, tämän hakemus kansainväliseen suojeluun perustuvasta turvapaikasta voidaan hylätä ja hakija käännyttää takaisin lähtömaahansa, jos myöskään 88 §:n mukaiset ehdot toissijaisen suojelun myöntämiseksi eivät täyty.

Toisaalta tämä toimii myös päinvastoin, jolloin ajantasaisen maatiedon tai muiden perusteiden myötä on syytä epäillä turvapaikanhakijan joutuvan lähtömaahan palautettaessa vaaraan kärsiä vakavaa haittaa ja hän ei pelkonsa vuoksi voi tai halua turvautua sanotun maan tarjoamaan viranomaissuojeluun, tälle on myönnettävä turvapaikka tai jos kaikki turvapaikan ulkomaalaislain 87 §:n mukaiset ehdot eivät täyty, mutta on painavia perusteita uskoa, että hakija joutuisi kotimaahan palatessaan kärsimään vakavaa haittaa ja hän on haluton tai kykenemätön turvautumaan kyseisen maan tarjoamaan suojeluun, oleskelulupa myönnetään 88 §:n mukaisesti toissijaisen suojelun perusteella.

Maatiedon avulla voidaan myös arvioida yksilöllisten olosuhteiden valossa turvapaikanhakijan mahdollisuuksia sisäiseen pakoon eli siirtymään asumaan toiselle kotimaansa tai pysyvän asuinmaansa turvalliseksi, tai ainakin turvallisemmaksi katsotulle alueelle. Huomioitavaa on, että esimerkiksi tiettyjä uskontokuntia tai etnistä alkuperää edustaviin henkilöihin saattaa kohdistua muuta väestöä verrattain enemmän hyökkäyksiä tai uhkaa.

Kuten esimerkiksi Helsingin hallinto-oikeuden päätöksestä 16/1267/71 on nähtävissä, turvapaikanhakijan henkilökohtaiset olosuhteet olivat tekijä, jonka perusteella turvapaikanhakijalla ei voitu katsoa olevan mahdollisuutta sisäiseen pakoon Irakin sisällä ja tälle oli myönnettävä kansainvälistä suojelua. Asiassa oli maatiedon perusteella vahvoja perusteita uskoa, että turvapaikanhakija joutuisi henkilökohtaisten ominaisuuksiensa perusteella vaaraan kärsiä vakavaa haittaa. Suomen perustuslain 9 §:n 4 momentin mukaan ulkomaalaista ei saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu.

Helsingin hallinto-oikeuden tapaus kuitenkin osoittaa, kuinka erilaisia tulkintoja eri viranomaistahot voivat tehdä prosessissa, kun Maahanmuuttovirasto oli katsonut sisäisen paon mahdolliseksi ja jättänyt turvapaikan sen perusteella antamatta ja hallinto-oikeus puolestaan on ulkomaalaislain 147 §:n, maatiedon ja hakijan henkilökohtaisten ominaisuuksien perusteella pitänyt sisäistä pakoa mahdottomana, kumonnut Maahanmuuttoviraston päätöksen ja palauttanut sen virastolle käsiteltäväksi uudelleen. Hallinto-oikeus on siis tehnyt asiassa saatavilla olevin tiedoin Maahanmuuttoviraston päätöksestä poikkeavan tulkinnan.

Hallinto-oikeus oli päätöksessään soveltanut ulkomaalaislain 146 §:ää kokonaisharkinnasta, mikä tarkoittaa sitä, että käännytystä ja maasta karkottamista harkittaessa on otettava huomioon päätöksen perusteena olevat seikat sekä muuten asiaan vaikuttavat seikat ja olot kokonaisuudessaan. Hallinto-oikeuden mielestä sisäiselle paolle riittävät perusteet eivät siis olleet, että maatiedon mukaan monet irakilaiset ovat siirtyneet kotiseuduiltaan asumaan Bagdadiin, jossa ”vallitsevat yleiset olosuhteet eivät sellaisenaan muodostaneet estettä sisäiselle paolle⁶⁴.”

Helsingin hallinto-oikeus katsoi, että palatessaan Bagdadiin, kyseisillä etnisillä ominaisuuksilla varustettu tietyltä alueelta, tässä tapauksessa Mosulista kotoisin olevalla henkilöllä olisi Bagdadissa liian suuri riski joutua vainon ja shiiamilitioiden oikeudenloukkausten kohteeksi, eikä henkilöllä edes ollut sukulaisia tai muita perhesiteitä eikä mahdollisuutta saada alueella viranomaissuojelua, joten sisäistä pakoa ei pidetty päätöksessä mahdollisena vaihtoehtona.

KHO antoi reilu viikko hallinto-oikeuden päätöksen jälkeen vuosikirjapäätöksen toisessa tapauksessa, asiassa 2016:193, joka oli myöskin Irakia koskevassa turvapaikka-asiassa. Tästä tapauksesta huomataan, että hakijan henkilökohtaisilla tekijöillä on suuri vaikutus päätöksen lopputulokseen suhteutettuna maatietoon. Tässä KHO:n tapauksessa Suomesta kansainvälistä suojelua haki Irakin pääkaupungista Bagdadista kotoisin oleva shiiamuslimi, joka oli kokenut uhkaa militioiden taholta työtehtävissä sattuneen tapauksen johdosta. Hänen tilanteessa oli ratkaistava, voidaanko henkilö palauttaa kotialueelleen, onko mahdollisuutta sisäiseen pakoon vai pitääkö henkilölle myöntää toissijaista suojelua Suomessa, kun ulkomaalaislain mukaiset 87 §:n vaatimukset turvapaikan myöntämiselle eivät täyttyneet. KHO:n päätöksen 2016:53 tiivistelmässä todetaan, että:

Turvallisuustilanne Bagdadissa oli viimeisten maatietoraporttien perusteella heikentynyt. Mielivaltaisen väkivallan ei kuitenkaan sellaisenaan ollut katsottava aiheuttavan kenelle tahansa alueella oleskelevalle sellaista vakavaa ja henkilökohtaista vaaraa, joka edellyttäisi toissijaisen suojelun myöntämistä pelkästään sillä perusteella, että henkilö on kotoisin Bagdadin kaupungista. Myöskään shiiaustaisten henkilöiden ei ollut maatiedon perusteella katsottava olevan Bagdadissa yksistään uskonnollisen identiteettinsä perusteella tällaisessa vaarassa.

Kun tapauksessa oli verrattu hakijan henkilökohtaisia ominaisuuksia ajantasaiseen maatietoon, ensin Maahanmuuttovirasto ja sen jälkeen valitusprosessissa hallinto-oikeus olivat katsoneet, että Bagdadista kotoisin oleva shiiamuslimi ei ole palautettaessa sellaisessa vaarassa, että hän joutuisi kärsimään kotimaassaan sellaista vakavaa haittaa,

⁶⁴ HeHaO 16/1267/71

joka oikeuttaisi hänet saamaan Suomesta toissijaista suojelua ja että myös sisäinen pako Irakin eteläosiin olisi mahdollinen vaihtoehto uhan välttämiseksi. Maahanmuuttoviraston päätös oli, että maatiedon valossa hakijalla oli todelliset ja kohtuulliset mahdollisuudet oleskella kotimaassaan Irakissa. Helsingin hallinto-oikeus on pitänyt Maahanmuuttoviraston päätöksen voimassa. Asiasta valitettiin KHO:een, jossa maatietouteen nojaten päätettiin pitää hallinto-oikeuden ratkaisu voimassa valitusasiassa.⁶⁵

Verrattaessa KHO:n vuosikirjapäätöstä 2016:193 ja Helsingin hallinto-oikeuden päätöstä 16/1267/71, voidaan todeta, että uhkaa aiheuttavan tahon luonteella sekä hakijan yksilöllisillä ominaisuuksilla, kuten kotipaikalla tai uskonnolla on suuri merkitys maatietoon verrattuna turvapaikkaa koskevan päätöksen lopputulokseen. Hallinto-oikeuden tapauksessa vainoa ja vakavaa haittaa aiheuttava taho olivat shiiamilitiat, jotka pitivät hallussaan Bagdadin aluetta, sekä hakijan kotipaikka ISISin valta-alueena tunnetusta Mosulissa ja kuuluminen sunnimuslimien vähemmistöön. Bagdadia pidettiin maatiedon valossa kuitenkin hakijalle ainoana mahdollisesti sopivana sisäisen paon kohteena maan sisällä, mutta vainoa aiheuttavat tahot toimivat vahvasti myös Bagdadin alueella ja hakijalla ei ollut mahdollisuutta peitellä taustaansa, joten hakijalle oli myönnettävä turvapaikka. KHO:n tapauksessa 2016:193 puolestaan vaino johtui tilanteesta, joka oli sattunut hakijan työtehtävissä ja oli Maahanmuuttoviraston ja tuomioistuinten arvioiden mukaisesti keskittynyt pääasiassa vain Bagdadin alueelle, ja koska hakija kuului Irakin uskonnolliseen shiivaltaväestöön, hakijalla oli mahdollisuus sijoittua sisäisen paon kautta asumaan toiselle Irakin alueelle ja tästä syystä hakijalle päätettiin jättää myöntämättä turvapaikka tai toissijaista suojelua ja käännättää kotimaahansa Irakiin.

Vertailun vuoksi voidaan tarkastella vielä KHO:n vuosikirjapäätöstä 2016:194, jossa myöskin oli kyseessä Irakista Bagdadista kotoisin oleva arabi ja sunnimuslimi. Arvioitavana tapauksessa olivat yhdessä Bagdadissa tapahtuvan mielivaltaisen väkivallan aste sekä hakijan henkilökohtaiset ominaisuudet. Hakija koki uhkaa kotimaassaan, koska hänen isänsä oli aikoinaan työskennellyt amerikkalaisille. Perhe oli isän työstä saamien uhkauksien vuoksi muuttanut asumaan Syyriaan, missä uhkaukset kuitenkin jatkuivat ja koko perhe uhattiin tappaa, mikäli he palaisivat Irakiin. Tapauksen käsittelyn aiemmissa vaiheissa sekä Maahanmuuttovirasto että Helsingin hallinto-oikeus olivat arvioineet, että ulkomaalaislain 87 tai 88 §:n ehdot eivät täyty hakijan kohdalla, mutta KHO:n arvion mukaan hakija kykeni kuitenkin osoittamaan, että isän työn ja Syyriassa oleskelun vuoksi hänen henkilökohtaiset ominaisuutensa olivat riittävä peruste ulkomaalaislain 88 §:n 1

⁶⁵ Ks. KHO 2016:193

momentin 3 kohdan mukaisina toissijaisen suojelun myöntämiseen. Hänen voitiin siis olettaa joutuvan kokemaan Irakissa mielivaltaisesta väkivallasta kansainvälisen tai maan sisäisen aseellisen selkkauksen yhteydessä vakavaa tai henkilökohtaista vaaraa.⁶⁶

Kun verrataan näitä kolmea tapausta, huomataan, että samasta maasta tulevien turvapaikanhakijoiden saamat päätökset voivat olla hyvinkin erilaisia riippuen henkilökohtaisista olosuhteista, vaikka maatieto on kaikille sama. Hallinto-oikeuden tapauksessa lopputuloksena oli, että hakijalle myönnettiin ulkomaalaislain 87 §:n mukainen turvapaikka, KHO:n tapauksessa 2016:193 hakija käännytettiin Irakiin 88 e §:n mukaisen sisäisen paon nojalla ja tapauksessa KHO 2016:194 hakijalle myönnettiin 88 §:n mukaista toissijaista suojelua, kun turvapaikan myöntämiseksi tarvittavat ehdot eivät täyttyneet, mutta hakijan kuitenkin katsottiin joutuvan mahdollisesti vakavaan vaaraan palatessaan Irakiin.

Henkilökohtaisten olosuhteiden tarkastelussa huomioon otetaan muun muassa hakijan ikä, ammatti, sukupuoli, terveydentila sekä perhesuhteet. Tämän opinnäytetyön toisessa esimerkkinä olevassa casessa, KHO 2016:53, eräänä tarkastelun kohteena hallinto-oikeudelle Maahanmuuttoviraston tehdystä päätöksestä oli vaikuttaako hakijan hakemuksen käsittelyyn Suomessa se, että hakijan vaimo oli Suomessa oleskeluluvalla, he olivat viettäneet Suomessa normaalia perhe-elämää ja vaimo odotti parin ensimmäistä lasta.

Vastuunmäärittämisasetuksen 9 artiklan mukaan määrätään, että jos hakijalla on perheenjäsen, joka oleskelee kansainvälistä suojelua saavana henkilönä jäsenvaltiossa, tämä kyseessä oleva jäsenvaltio on vastuussa kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä, jos asianosaiset ilmoittavat tähän halukkuutensa kirjallisesti.⁶⁷

Tapauksessa asian lopputulokseen hallinto-oikeuden päätöksellä pidettiin Maahanmuuttoviraston päätös kuitenkin voimassa, sillä asian tutkinnassa perhesiteen osalta huomattiin, että vastuunmäärittämisasetuksen 9 artiklaa ei voitu soveltaa tapaukseen. Hakijan puoliso oli saanut oleskeluluvan Suomeen ulkomaalaislain sittemmin kumotun 88 a §:n mukaisesti humanitaarisen suojelun perusteella eikä vastuunmäärittämisasetuksen 9 artiklassa määritellyn kansainvälisen suojelun perusteella. Merkitystä oli siis sillä, millä perusteella hakijan puoliso oli saanut oleskeluluvan Suomeen. Koska hakijan puoliso oli saanut oleskeluluvan eri perusteella kuin vastuunmäärittämisasetuksen 9 artiklassa oli määriteltä hyväksyttäväksi perusteeksi hakemusten tutkimisella maassa, jossa puoliso oli oleskelulupa, hakijan hakemusta ei siis voitu käsitellä Suomessa tämän pyynnöstä

⁶⁶ Ks. KHO 2016:194

⁶⁷ EUVL L 180a/39

huolimatta ja hallinto-oikeus katsoi Dublin-palautuksen Unkariin olevan lainmukainen. Kun asiasta valitettiin korkeimpaan hallinto-oikeuteen, kyse ei enää kuitenkaan niinkään ollut yksilöllisistä ja henkilökohtaisista olosuhteista muutoin kuin laajemmalla tasolla siten, että hakija oli saapunut Suomeen Unkarin ja Serbian kautta.

Kaikkiaan on selvää, että turvapaikanhakijan hakemuksen käsittelyssä ja turvapaikan myöntämistä ohjaavana tekijänä ovat monessa suhteessa ennen kaikkea hakijan henkilökohtaiset ominaisuudet sekä yksilölliset tekijät, jotka prosessissa pyritään suhteuttamaan muuhun saatavilla olevaan tietoon maiden ja niiden eri alueiden tilanteista. Kaikki tapaukset on tutkittava yksilöllisten tekijöiden puitteissa, sillä ne lopulta määrittävät sen, myönnetäänkö hakijalle kansainvälisen suojelun nojalla turvapaikka, oleskelulupa toissijaisen suojelun perusteella vai hylätäänkö henkilön hakemus ja tämä päätetään kääntää takaisin kotimaahansa. Jokaisen hakemuksen tutkimiselle yksilöllisesti tulee perusta suoraan ulkomaalaislaista, jonka 98 §:n mukaan oleskeluluvan myöntämisen edellytykset arvioidaan kunkin hakijan osalta yksilöllisesti ottaen huomioon hänen esittämänsä selvitykset olosuhteistaan asianomaisessa valtiossa sekä eri lähteistä hankitut ajantasaiset tiedot valtion oloista.

8 JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTA

8.1 Analyysin tulokset – Mitä saatiin selville?

Tämän opinnäytetyön lähtökohdat ovat lähtöisin omalta työpaikaltani sekä turvapaikka-asioiden ajankohtaisuudesta. Työn tavoitteena oli analysoida turvapaikan myöntämisperusteita Suomessa ja eritellä tärkeimpiä tekijöitä, joita turvapaikkaprosessissa tarkastellaan ennen myönteisen tai kielteisen päätöksen tekemistä. Samalla pohdittiin lainkäytön kehittymistä tuomioistuinpäätösten antamisen kautta. Aihe osoittautui monisyiseksi ja siihen liittyi paljon niin kansallista kuin kansainvälistä lainsäädäntöä. Pääasiallinen perusta tämän työn analyysille oli kuitenkin ulkomaalaislaki ja erityisesti sen 6 luku, joka käsittelee kansainvälistä suojelua.

Aihetta lähestyttiin ensin käymällä läpi aiheen kannalta keskeisiä käsitteitä sekä suomalaista turvapaikkaprosessia, jonka jälkeen käsiteltiin turvapaikkaprosessissa keskeinen, pääasiassa ulkomaalaistalaista tuleva sääntely. Tämän jälkeen siirryttiin varsinaiseen analyysiosioon.

Työn tavoitteena oli siis selvittää, mitkä tekijät nousevat erityisen tärkeiksi turvapaikan tarvetta arvioitaessa. Analyysi toteutettiin tarkastelemalla kahta hallintotuomioistuinten päätöstä kansainväliseen suojeluun liittyen ja ulkomaalaislakiin verrattuna. Esiin nousi neljä selkeää teemaa; turvapaikanhakijan aiemmat vaiheet, maatieto, sisäinen pako sekä turvapaikanhakijan yksilöllisen olosuhteet. Vaikka tässä työssä näitä teemoja käsiteltiin erillisinä tekijöinä, todellisuudessa ne muodostavat turvapaikan edellytyksiä arvioitaessa tiiviin kokonaisuuden, jossa jokainen niistä vaikuttaa toinen toiseensa. Esimerkiksi sisäisen paon mahdollisuutta tai turvapaikanhakijan henkilökohtaisten ominaisuuksien merkitystä vainon perustana ei voida viranomaisessa arvioida ilman ajantasaista maatietoa kyseessä olevan alueen asenneilmapiiristä ja turvallisuusolosuhteista. Toisaalta henkilökohtaisilla ominaisuuksilla puolestaan voi olla suurikin merkitys sisäisen paon kannalta, sillä ne ohjaavat sitä, onko henkilöä mahdollista sijoittaa kotimaansa toiseen osaan asumaan siten, että tämä voi ulkomaalaislain 88 e §:n mukaisesti viettää alueella mahdollisimman normaalia elämää ilman vainon tai muun vakavan haitan pelkoa.

Käytännössä teemoista ainoastaan hakijan aiemmat vaiheet, eli millaista reittiä hän on saapunut Suomeen ja onko hänet rekisteröity turvapaikanhakijaksi jo jossakin muussa

maassa, on sellainen aihe, jota voidaan tarkastella hieman itsenäisempänä kokonaisuutena, kun maatieto, sisäisen paon mahdollisuus ja hakijan yksilöllisen ominaisuudet muodostavat keskenään lähes erottamattoman kokonaisuuden, jossa yhtä ei voida tarkastella ilman toista.

Työssä kävi myös selväksi, että Suomi on sitoutunut EU:n ja YK:n jäsenenä noudattamaan kansainvälistä lainsäädäntöä ja kansainvälisiä sopimuksia, jolloin Suomi ei suvereenisti voi yksin päättää omista turvapaikkaperusteistaan. Euroopan ihmisoikeussopimus sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen päätökset ja YK:n sopimukset, kuten Geneven sopimus, määrittävät vahvasti myös Suomessa voimassa olevaa lainsäädäntöä sekä laillisia toimintatapoja kansainvälistä suojelua koskevissa asioissa. EU:n tavoitteena on jo pidempään ollut yhdenmukaistaa turvapaikkamenettelyä jäsenvaltioissaan, muun muassa Dublin-asetuksen avulla, joten Suomen on omissa käytännöissään sovellettava EU:n tasolta tulevia asetuksia ja säädöksiä ja seurattava muiden EU-maiden sekä EU-tuomioistuinten ratkaisukäytäntöjä oman päätöksentekonsa suunnannäyttäjänä.

Oman näkemykseni mukaan opinnäytetyö saavutti tavoitteensa, koska työssä onnistuttiin jäsentelemään turvapaikkamenettelyssä ja kansainvälisessä suojelussa olennaisina perusteina arvioituja tekijöitä. Samalla myös syvennettiin tietämystä näiden tekijöiden käytöstä suhteessa lainsäädäntöön, ja pohdittiin kahden työssä käytetyn hallintotuomioistuinpäätöksen ratkaisujen vaikutusta tulevaan lainkäyttöön ja ratkaisukäytäntöihin.

8.2 Työssä kohdatut ongelmat

Vaikka työ pääsääntöisesti saavutti sille asetetut tavoitteet, työtä tehtäessä eteen tuli joitakin ongelmia. Ensimmäinen ja mahdollisesti kaikista eniten työn sisältöön vaikuttanut tekijä oli, että hallinto-oikeuden kansainvälisen suojelun asiaryhmään kuuluvat päätökset ovat salaisia, joten niitä ei helposti ollut sellaisenaan mahdollista hyödyntää opinnäytetyön teossa. Ongelman ratkaisuna päädyin käyttämään julkisia, peiteltyjä päätöksiä, joita hallinto-oikeus ja korkein hallinto-oikeus julkaisevat merkittävinä pidetyistä päätöksistä ennakkotapauksina ja linjapäätöksinä. Se, että päätökset olivat peiteltyjä, eli siis niistä oli poistettu kaikki sellaiset tiedot, joiden perusteella valittaja voitaisiin tunnistaa, vaikutti tosin myös työn tavoitteen toteuttamiseen, sillä myös syitä turvapaikan hakemisen takana käsiteltiin päätöksissä peittelemättömiä päätöksiä yleistetyimmällä tasolla.

Mikäli käytössä olisi ollut kokonaiset peittelemättömät päätökset, analyysi ja tulkinnat olisi ollut mahdollista toteuttaa huomattavasti yksityiskohtaisempina. Julkisten päätösten hyödyntäminen rajasi myös laintulkinnan ja -soveltamisen tarkastelua päätöksissä, sillä puhtaasti kansainväliseen suojeluun liittyviä samankaltaisia julkisia tapauksia ei ole kovin paljon saatavilla ja lainkäytön vertailu jäi työssä osittain pintapuoliseksi. Mikäli käytössä olisi ollut useampia päätöksiä, olisi ollut mahdollista tehdä laaja-alaisempaa vertailua turvapaikan myöntöedellytysten luonteesta tai turvapaikan saamiseen vaikuttavista tekijöistä. Ulkomaalaislain 87 a §:ssä esimerkiksi luetellaan vainoksi katsottavia tekoja ja 87 b §:ssä vainon syytä, joiden esiintyvyyttä olisi ollut mielenkiintoista tarkastella turvapaikan tai toissijaisen suojelun saamiseen vaikuttavina tekijöinä Suomessa.

Ongelma siitä, että käytettävissä oli vain muutamia päätöksiä, toistui myös siinä, että olisi ollut mielenkiintoista tarkastella lähemmin nyt työssä käytettyjen päätösten vaikutuksia lainkäyttöön turvapaikkapäätöksenteossa. Tätä varten käyttöön olisi tarvittu useampia samankaltaisia tilanteita sisältäviä päätöksiä ajalta ennen nyt työssä käytettyjä päätöksiä KHO 2016:53 ja HeHao 16/1267/71 sekä päätöksiä, jotka on tehty näiden päätösten jälkeen, jotta päätösten lopputuloksia olisi voitu vertailla keskenään.

Toisaalta työssä sisällöllisesti ongelmalliseksi muodostui myös case-tapauksista johdettujen turvapaikkaprosessissa tarkasteltujen teemojen käsittely toisistaan erillään, sillä ne ovat niin vahvasti linkittyneitä toisiinsa turvapaikan tarkasteluprosessissa päätöksen muodostamiseksi. Jokainen neljästä käsitellystä teemasta oli jollakin tavoin linkittynyt myös yhteen tai useampaan muista teemoista, jolloin niitä usein päädyttiin käsittelemään eri teemojen alaisuudessa hieman eri näkökulmista.

8.3 Jatkoanalyysikohteita

Kansainvälinen suojelu on hyvin laaja-alainen kokonaisuus ja siihen liittyy paljon eri puolia, samoin kuin pelkkään turvapaikkamenettelyyn, joten niistä on mahdollista tehdä erilaisia tutkimuksia ja analyyseja näkökulmia ja painopisteitä vaihdellen. Kansainvälinen suojelu on myös erittäin ajankohtainen aihe, jossa on olosuhteiden pakosta viime vuosina tullut monia muutoksia ja kehitys todennäköisesti jatkuu myös tulevaisuudessa, joten jo pelkästään aihealueen muutosten seuranta voisi olla mielenkiintoinen jatkotutkimuskohde, vaikka turvapaikanhakijoiden määrät tulevat lähiaikoina todennäköisesti vähenemään jälleen huomattavasti.

Esimerkiksi tämän opinnäytetyön tekemisen aikana ulkomaalaislakiin on jo ehditty teemmään lakimuutoksia. Tällä kertaa muutos tapahtui siinä, että kun aiemmin Helsingin hallinto-oikeus oli ainut turvapaikka-asioita käsittelevä hallinto-oikeus, nyt lakimuutoksella annettiin toimivalta myös kolmelle muulle hallinto-oikeudelle; Pohjois-Suomi, Itä-Suomi ja Turku. Myös tähän niin kutsutun hajautuksen toteutumiseen liittyvät tutkimuksen olisivat varmasti hedelmällisiä, sillä nämä kolme hallinto-oikeutta saivat hyvin nopealla aikataululla Helsingin hallinto-oikeudelta käsiteltäväkseen tuhansia turvapaikka-asioita, jollaisia ne eivät olleet ennen käsitelleet.

Mikäli kuitenkin pysytään lähemmin tämän opinnäytetyön teemoissa, voisi jatkotutkimuskohde olla esimerkiksi valita yksi tässä työssä eritellyistä neljästä teemasta ja syventää analyysia sen osalta. Maahanmuuttovirasto esimerkiksi julkaisee uudet maatietoraportit puolivuositain, jolloin mielenkiintoista voisi olla ensinnäkin tarkastella maatietojen muutoksia, mutta niiden myötä myös mahdollisia uusia linjauksia kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten käsittelyssä.

Toinen mielenkiintoinen aihe voisi olla tarkastella kansainvälistä suojelua käsiteltäessä eri virastojen toiminnan eroja sekä viranomaisyhteistyön toimivuutta. Maahanmuuttovirastolla ja hallintotuomioistuimilla on käytössään samat tiedot ja ne noudattavat pääosin samoja lainpykäläiä, mutta silti niiden tulkinnoissa ja toimintatavoissa on samojen tapauksen osalta eroja. Tästä syystä eri viranomaistahojen toiminta ja päätösten perusteet voisivat tarjota hedelmällisen tutkimuskohteen, varsinkin nyt, kun uudet toimintatavat muutamien vuosien kokemuksella suurempien turvapaikanhakijamassojen käsittelystä ovat muovautuneet ja toimintaan on alkanut löytyä vakiintuneisuutta.

LÄHTEET

Aer, Janne (2016): Ulkomaalaisoikeuden perusteet. Alma Talent, Helsinki.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (7.3.2000): T.I v. The United Kingdom -tapaus. Saatavissa osoitteessa: <https://www.finlex.fi/fi/oikeus/eurooppa/feit/2000/20001436> [viitattu 22.3.2017]

EUR-Lex (2011): Dublin II -asetus. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=uriserv:l33153> [viitattu 21.3.2017]

Euroopan ihmisoikeussopimus (3.5.2002). Euroopan ihmisoikeustuomioistuin, Council of Europe. Saatavissa osoitteessa: http://www.echr.coe.int/documents/convention_fin.pdf [viitattu 26.1.2017]

Euroopan unionin perusoikeuskirja (2012/C 326/02). Saatavilla osoitteessa: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=FI> [viitattu 20.3.2017]

Euroopan unionin virallinen lehti (29.6.2013, L 180a): Euroopan parlamentin ja neuvoston antama asetus N:o 604/2013 kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen vahvistamisesta (uudelleenlaadittu) s. 31-59. Saatavilla osoitteessa: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0604> [viitattu 16.1.2017]

Euroopan unionin virallinen lehti (29.6.2013, L 180b): Neuvoston direktiivi 2013/32/EU, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi kansainvälisen suojelun myöntämisestä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä (uudelleenlaadittu), s. 60-95. Saatavilla osoitteessa: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0032&from=fi> [viitattu 21.3.2017]

Euroopan unionin virallinen lehti (30.9.2004, L 304): Neuvoston direktiivi 2005/83/EY kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelyä pakolaisiksi tai muuta kansainvälistä suojelua tarvitseviksi henkilöiksi koskevista vähimmäisvaatimuksista sekä myönnetyn suojelun sisällöstä. s. 12-23. Saatavilla osoitteessa: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004L0083&from=FI> [viitattu 30.3.2017]

Geneven sopimus eli pakolaisten oikeusasemaa koskeva yleissopimus (28.7.1951, 77/1968). Säädös valtion säädöstietopankki Finlexin sivuilta. http://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/1968/19680077/19680077_2#idp1489072

Hallintolainkäyttölaki (26.7.1996/586). Säädös valtion säädöstietopankki Finlexin sivuilta. <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1996/19960586>

Helsingin hallinto-oikeus (2016): 18.11.2016 16/1267/71. <https://oikeus.fi/hallintooikeudet/helsinginhallinto-oikeus/fi/index/hallintooikeusratkaisut/hallintooikeusratkaisut/1480319510243.html> [viitattu 11.1.2016]

Helsingin Sanomat (23.11.2016): Hallinto-oikeudelta merkittävä päätös – Maahanmuuttovirasto saattaa pyörtää satoja kielteisiä turvapaikkapäätöksiä. <http://www.hs.fi/kotimaa/art-2000004878893.html> [viitattu 20.3.2017]

Korkein hallinto-oikeus (2016): Vuosikirjapäätökset. <http://kho.fi/fi/index/paatoksia/vuosikirjapaatokset.html> [viitattu 20.3.2016]

Korkein hallinto-oikeus 20.4.2016, KHO 2016:53. <http://www.kho.fi/fi/index/paatoksia/vuosikirjapaatokset/vuosikirjapaatos/1461070950098.html> [viitattu 11.1.2016]

Korkein hallinto-oikeus 30.11.2016, KHO 2016:193. <http://www.kho.fi/fi/index/paatoksia/vuosikirjapaatokset/vuosikirjapaatos/1480400995871.html> [viitattu 20.3.2017]

Korkein hallinto-oikeus 30.11.2016, KHO 2016:194. <http://www.kho.fi/fi/index/paatoksia/vuosikirjapaatokset/vuosikirjapaatos/1480403883579.html> [viitattu 20.3.2017]

Korkein hallinto-oikeus 22.6.2015, KHO 2015:100. <http://www.kho.fi/fi/index/paatoksia/vuosikirjapaatokset/vuosikirjapaatos/1434607031166.html> [viitattu 16.3.2017]

Landinfo (2017): Landinfo. <http://www.landinfo.no/id/162.0> [viitattu 8.3.2017]

Maahanmuuttovirasto (2017a): Kansainvälistä suojelua koskevat päätökset. http://www.migri.fi/turvapaikka_suomesta/turvapaikan_hakeminen/paatos/turvapaikka_ja_kansainv%C3%A4linen_suojelu [viitattu 9.2.2017].

Maahanmuuttovirasto (2017b): Tilastot. <http://tilastot.migri.fi/#decisions> [viitattu 9.2.2017]

Maahanmuuttovirasto (2017c): Turvapaikan hakeminen. http://www.migri.fi/turvapaikka_suomesta/turvapaikan_hakeminen [viitattu 9.2.2017]

Maahanmuuttovirasto (2017d): Turvapaikkapuhuttelu. http://www.migri.fi/turvapaikka_suomesta/turvapaikan_hakeminen/turvapaikkapuhuttelu [viitattu 9.2.2017]

Maahanmuuttovirasto (2017e): Sanasto. <http://www.migri.fi/medialle/sanasto> [viitattu 22.3.2017]

Maahanmuuttovirasto (2017f): Maatietopalvelun raportit. http://www.migri.fi/tietoa_virastosta/maatietopalvelu/raportit [viitattu 13.3.2017]

Maahanmuuttoviraston maatietopalvelu (2.5.2016): Irakin tilanne huhtikuussa 2016. Saatavilla osoitteessa: http://www.migri.fi/download/68619_Irakin_tilanne_2.5.2016.pdf?6693a95ec55bd488 [viitattu 13.3.2017]

Oikeudenkäymiskaari (1.1.1734/4). Säädös valtion säädöstietopankki Finlexin sivuilta. <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1734/17340004000>

Pakolaisneuvonta Ry (2010): Turvapaikkamenettely Suomessa. http://www.pakolaisneuvonta.fi/index_html?lid=35&lang=suo [viitattu 25.10.2016]

Pakolaisneuvonta Ry (2016): 10 väitettä ja faktaa turvapaikanhakijoista ja pakolaisista. http://www.pakolaisneuvonta.fi/index_html?lid=90 [Viitattu 20.10.2016]

Saarnilehto, Ari (2005): Ennakkopäätös, maantapa ja valitusoikeus. Teoksessa Tala, Jyrki & Wikström, Kauko (toim.): Oikeus – Kulttuuria ja teoriaa. Juhlakirja Hannu Tolonen 2005. Turun yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta, Turku. Saatavilla osoitteessa: <https://www-edilex-fi.ezproxy.turkuamk.fi/artikkelit/4342.pdf> [viitattu 6.1.2017]

Sisäministeriö (2016): Turvapaikanhakijoita saapui viime vuonna ennätysmäärä. <http://www.intermin.fi/fi/maahanmuutto/turvapaikanhakijat> [viitattu 20.10.2016]

Suomen perustuslaki (11.6.1999/731). Säädös valtion säädöstietopankki Finlexin sivuilta. <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731>

Suomen Punainen Risti (2016): Kysymyksiä ja vastauksia pakolaisuudesta. <https://www.punainenristi.fi/tutustu-punaiseen-ristiin/tyomme-suomessa/turvapaikanhakijoiden-pakolaisten-vastaanotto/kysymyksia> [Viitattu 20.10.2016]

Turun Sanomat 24.11.2016: Hallinto-oikeuden päätös turvapaikanhakijasta vaikuttaa Maahanmuuttoviraston linjauksiin. Saatavilla osoitteessa: <http://www.ts.fi/uutiset/kotimaa/3005194/Hallintooikeuden+paatos+turvapaikanhakijasta+vaikuttaa+Maahanmuuttoviraston+linjauksiin> [viitattu 20.3.2017]

Ulkomaalaislaki (30.4.2004/301). Säädös valtion säädöstietopankki Finlexin sivuilta. <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2004/20040301#L6>

YLE Uutiset 24.11.2016. Saatavilla osoitteessa: <http://yle.fi/uutiset/3-9313038> [viitattu 13.2.2017]